



457  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

## FALLA DE ORIGEN

ESTUDIO JURIDICO ESTATAL DE LAS ALTERNATIVAS  
QUE POR MEDIO DE LA PRESTACION DE SERVICIOS  
PUBLICOS EL ESTADO MEXICANO CONCEDE A  
LOS PARTICULARES EN LA ACTUALIDAD

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ANTONIO TAMAYO VENEGAS



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.

A mis padres, por haberme brindado su apoyo y cariño en todo momento, gracias a su dedicacion y esfuerzo pude realizarme profesionalmente.

A mi amada esposa  
Graciela y a mi -  
hijo José Antonio.  
Por la felicidad-  
que me han dado.

A mis Hermanos:

Ricardo

Rosa

Güillermina

Alejandro

Cristina

Gabriela y

Mria Esther.

Por su compañía y aliento.

**A mi Escuela.**

**Por haberme dado los  
conocimientos de mi-  
profesion.**

A mis maestros.

Por su gafa, ayuda y comprensión.

# I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION . . . . .	I
------------------------	---

## CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS HISTORICOS DE LAS CONCESIONES QUE UN ESTADO OTORGA	1
--	---

A. EL PERIODO DE LA EDAD MEDIA . . . . .	2
B. LA CONCESION EN ALGUNOS ESTADOS . . . . .	6
1. EL CASO DEL ESTADO FRANCES . . . . .	7
2. EL CASO DEL ESTADO ITALIANO . . . . .	10
3. EL CASO DEL ESTADO MEXICANO . . . . .	12

## CAPITULO SEGUNDO

LA PROPIEDAD PRIVADA DEL ESTADO MEXICANO Y COMO SE CONCESIONA ESTA	17
---	----

A. LAS LIMITACIONES QUE SE APLICAN A LA PROPIEDAD PRIVADA EN BENEFICIO DE LA SOCIEDAD . . . . .	18
B. ASPECTOS GENERALES DE LAS MODALIDADES DE LA PRO PIEDAD PRIVADA . . . . .	23
C. CONCEPTO Y DEFINICION DE LAS CONCESIONES . . . . .	27
1. SU ESTRUCTURA . . . . .	30
2. TIPOS DE CONCESIONES . . . . .	32
3. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION . . . . .	37



## CAPITULO TERCERO

LA NATURALEZA JURIDICA ESTATAL DE LA CONCESION EN EN ESTADO MEXICANO . . . . .	40
A. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL . . . . .	41
B. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA CONCESION . . . . .	48
C. LA CONCESION DENTRO DE LA TEORIA DE LA ADMI- NISTRACION PUBLICA FEDERAL . . . . .	50
D. ASPECTOS DE LA LEY DE ATRIBUCION DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA . . . . .	52
E. RESTRICCIONES LEGALES DE LA CONCESION . . . . .	54
F. ENFOQUES PRACTICOS DE LA CONCESION EN EL ESTA- DO MEXICANO . . . . .	62
G. LAS ALTERNATIVAS QUE PRODUCEN LAS CONCESIONES EN EL ESTADO MEXICANO . . . . .	67
CONCLUSIONES . . . . .	74
BIBLIOGRAFIA . . . . .	75

## INTRODUCCION

La organización político-estatal de México, permite identificar al hombre de Estado con el hombre de cultura, en este sentido, la política como ejercicio responsable de un Estado - permite encontrar momentos adecuados para poder actuar; ahora bien, Miguel Galindo Camacho establece: "el hombre desde que nace vive en el Estado, se desarrolla en él, está a favor o en contra de él y por lo tanto, el hombre nunca se puede desvincular de éste". Interpretando en sentido literal lo anterior, significa que el hombre y el Estado se desarrollan al mismo momento; todo lo anterior se demuestra, por medio de las diferentes alternativas que de prestación de servicios públicos el hombre requiera. Así, la prestación de estos servicios públicos, se lleva a efecto por medio de la concesión estatal, situación que es base fundamental para el desarrollo de un Estado.

Por todo lo anterior, se requiere intentar una investigación que vea las distintas alternativas que dentro del Estado mexicano se realizan y que sirven de base para el desarrollo social; concesiones estatales que se presentan en carreteras, en energía, en televisión, en radio, en explotación de recursos naturales, de hospitales, en aspectos culturales y deportivos, etc.; que en cierta medida son ejecutados por medio de -

los fines estatales.

Por ende, este criterio de estudio se divide en tres capítulos; el primero de ellos plantea los aspectos históricos de las concesiones que un Estado otorga, destacando el inicio de ésta y la comparación con algunos otros Estados; el capítulo -segundo; plantea la propiedad privada del Estado Mexicano y como se da en concesión a los particulares, resaltando sus limitaciones y el campo de desarrollo de la concesión, estudiando su fundamentación estructural en beneficio de la población mexicana; y el tercer y último capítulo aborda la naturaleza jurídica estatal de la concesión dentro de nuestro país, viendo su enfoque constitucional y sus procedimientos legales, y las perspectivas de ésta en nuestro Estado Mexicano.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ASPECTOS HISTORICOS DE LAS CONCESIONES QUE UN ESTADO OTORGA**

- A. EL PERIODO DE LA EDAD MEDIA**
  
- B. LA CONCESION EN ALGUNOS ESTADO**
  - 1. EL CASO DEL ESTADO FRANCES**
  - 2. EL CASO DEL ESTADO ITALIANO**
  - 3. EL CASO DEL ESTADO MEXICANO**

## A. EL PERIODO DE LA EDAD MEDIA

El hombre es un ser cuya básica cualidad es la de existir en libertad, la cual le permite desarrollarse en todos los planos, su libertad ha sido el principal interés por el cual el hombre ha luchado y superado todo tipo de conflictos, ya que el hombre teniendo libertad, puede obtener grandes logros, como es el caso de la concesión, otorgada por la Administración, para el bienestar social.

Ahora bien, entendiendo que historia significa; Narración y exposición verdadera de los acontecimientos pasados y cosas memorables. (Véase Diccionario Enciclopédico Quillet, tomo IV, página 569). Haremos mención de una breve semblanza histórica sobre el origen de la concesión.

El tema de la concesión no es fácil. Hay una serie de documentos de gran valor que nos muestran la relevancia de la misma. En cuanto que representa un importante legado, por así decirlo de años de libertad. Ya que siempre se ha dicho que, el mundo del Derecho tiene su base fundamental en la historia y en la libertad.

Luis Legas Lacamora señala, "como es histórica, la vida en la que se engendra y en la que radica, tenemos como resultado, la experiencia fundamental de la historicidad del Derecho tiene un sentido ontológico.

Mostrándonos lo anterior, la importancia que ha represen-

tado la concesión, a través del tiempo".<sup>1)</sup>

Varios autores señalan que la concesión tiene como fundamento la libertad de la persona, pues, "De la libertad se deriva precisamente la dignidad, la jerarquía de superioridad que corresponde al hombre en un nivel más alto al que tienen todos los demás seres que existen en el universo que nos rodea. Esa libertad base de todos los derechos, de la cual se deriva la actuación del ser humano en sentido propio actuación que se le permite crear esa sucesiva serie de hechos enlazados entre sí que constituyen la historia, debe ser afirmada categóricamente como algo connatural a la esencia del hombre".<sup>2)</sup>

Así pues, en este estudio pretendemos hacer ciertas reflexiones, que nos permitan tener el conocimiento suficiente que nos ayude a juzgar lo que al respecto se lea y sobre todo tener presente el significado de la colaboración del pueblo y del gobierno.

México, al igual que muchos países, se han abocado a la difícil tarea, de ayudar a su pueblo mediante políticas administrativas que les permitan asegurar la estabilidad que ha logrado.

Con el surgimiento del cristianismo, y las invasiones de

1) GONZALEZ LUNA, Mauro, El Hombre y la Lucha por el Derecho. 2a. ed., Edit. Praux, México, D. F., 1981, Pág. 74.

2) PORRUA-PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 2a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1986. Pág. 125

los pueblos bárbaros germánicos hacia el sur, es decir, que se desplazaron desde el norte de Europa, hacia Italia, Francia y España hace que se provoque el choque de las dos culturas romana y germánica dando inicio a la llamada Edad Media.

A la Edad Media la ubicamos en el año 476 d.C. al año 1453 desmembración de el Imperio Romano.

La vida durante la Edad Media era bastante dura y difícil para todas las gentes.

No importa la clase social a la que perteneciera, había que trabajar arduamente, la mayor parte de las veces en condiciones sumamente adversas y difíciles.

Toda la economía estaba financiada en la agricultura, pues el comercio si bien ya era necesario, aún no lograba ni el rango que adquirió después, así mismo, tampoco existía una producción suficiente de artículos como para que fuera un medio productivo, es en estos momentos en que aparece una figura que permite la relación entre el rey y sus siervos, debido a la necesidad de éste por mantener su poder, figura que recibe el nombre de "privilegio" que generalmente consistía en cederles proporciones de tierra.

Este llamado privilegio se considera como el antecedente histórico de la concesión, ya que por medio de él se otorgaban porciones de tierra a siervos para que las cultivaran y tuvieran una forma de satisfacer sus necesidades.

Aunque este tipo de concesión no se presentó en un plano

de tranquilidad social, debido a la existencia de la desigualdad de clases ya que si era el rey el que había dado las tierras, ha él solo estaban obligados sus vasallos, a darle una parte de su riqueza.

La concesión fue considerada como beneficio en la Edad Media que permitió que se declarara un reinado de la fe y de las ideas religiosas ya que al ocurrir el desmembramiento de el Imperio Romano, fueron formándose nuevas naciones, las cuales no contaban con una verdadera unificación y mucho menos con una buena Administración Gubernamental.

En esta época este privilegio, beneficio, o mejor dicho concesión no obtuvo grandes logros debido al ambiente con que se presentó.

Pues en medio de una desigualdad completa no se podía luchar por el pueblo, para que éste tuviera lo necesario para vivir con las mínimas condiciones de supervivencia, pues en la Edad Media simplemente se presentaba una lucha por obtener más quien más tenía.

Es por ello que en la concesión representó en ese momento un logro de la libertad, en el momento, en que el rey otorgaba cierta parte de tierra para que fuera cultivada por el siervo, y donde su producto le permitiera tener seguro el alimento para él y su familia.

En este momento cuando la concesión juega un papel a nivel social, pues al transcurrir el tiempo, ésta se convirtió -



en una necesidad, porque al otorgarle a un trabajador, se superaba el desarrollo de su familia.

## B. LA CONCESION EN ALGUNOS ESTADOS

En este punto pretendemos fijar la atención en países europeos, para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o semejanzas en cuanto a la concesión mexicana.

En varios países la concesión tiene una importancia a nivel social, pues al transcurrir el tiempo ésta se ha convertido en una necesidad, pues los gobiernos al concederle a los particulares obtiene como fines:

- 1) Trabajo para un gran número de personas;
- 2) Proporciona riquezas económicas al país; y
- 3) La utilidad que se va a presentar a la comunidad.

Por lo anterior atenderemos a la situación que se desarrolla en Francia, Italia y por supuesto México.

En la mayoría de las ocasiones la situación tanto económica como social que prevalece en estos países contribuye de gran manera, a que estos tiendan a desarrollar una política económica que contribuya al fortalecimiento de su país, brindando a la vez, una estabilidad para los individuos que lo conforman.

Por ello nuestra atención la fijamos en dichas naciones, por la relevancia que han tenido a lo largo del tiempo.

Y las circunstancias que se presentaron en cada una, que permitieron la formación de grandes estructuras concesionarias a lo largo de su fortalecimiento económico, social y político.

#### 1. EL CASO DEL ESTADO FRANCÉS

En Francia los antecedentes de la concesión los encontramos en varias etapas, las cuales son:

La Revolución Francesa en el año 1789, el deseo de aplicar nuevos impuestos, indujo a Luis XVI a convocar a los Estados Generales, que no se reunían desde 1614.

Las tres órdenes que los componían -nobleza, clero y tercer Estado- evidenciaron sus profundas divergencias apenas reunidos. (mayo de 1789).

"A fines del siglo XVIII y cuando el pueblo ya no soporta la situación de la miseria que contrastaba con la opulencia de la nobleza, estalló la llamada revolución francesa".

El 14 de julio de 1789 las masas populares se amotinaron y tomaron la fortaleza de la Bastilla.

Esto fue el inicio de cambios radicales pues la autoridad del rey se vio disminuida y poco después la monarquía fue desconocida. Después de varias formas colectivas de gobierno Napoleón quedó al frente de los destinos de Francia dándose por

terminado el periodo revolucionario.

Las repercusiones de esta revolución se dejaron sentir en toda Europa y en América".<sup>3)</sup>

En esta última las nuevas ideas fueron la inspiración ideológica que llevó a las guerras de independencia.

Paralelamente a la lucha de los bandos políticos en su seno, y que con el triunfo de la Revolución Francesa, comenzara a hablarse de los primeros datos acerca de la concesión.

Ya que es en este momento en que aparece el llamado "privilegio" que se otorgaba, es decir, se les daba cierta propiedad a los particulares para que la explotaran y pudieran sobrevivir.

El llamado Privilegio no es otra cosa más que, el antecedente más remoto de la concesión.

Con la restauración y la segunda República, Luis XVIII estableció un régimen monárquico constitucional con lo cual se -vuelve a perder todo lo ganado en materia económica, es decir, se nulifica otra vez el privilegio que se les otorgaba a las -personas.

En febrero de 1848, se presenta la abolición de la monarquía y es cuando el desarrollo de la clase obrera, y sus precarias condiciones causaron agitación social, lo que trajo como

3) SOTO PEREZ, Ricardo. Derecho Positivo Mexicano. 6a. ed., -  
Edit. Porrúa, S. A., México, D. F. 1986. Pág. 67.

resultado que los poderosos otorgaran grandes porciones de tierra para sus mejoras.

Con la entrada de la Cuarta República (1945-1958) y la Quinta República, sin olvidarnos tanto del Segundo Imperio (1852-1870) y la Tercera República (1871-1940), estos dos últimos nos aportaron grandes cambios en la situación de Francia - en materia económica, y mucho menos se presentó algún dato importante en cuanto a la concesión.

Por ello, los antecedentes más importantes los encontramos en la Cuarta y Quinta República, pues toda su política ya se basaba más en atender al pueblo.

En estos años cuentan con su primer Presidente Vicent Auriol, el cual hace más fuerte el otorgamiento concesionario de Francia, pero aún se veían serios problemas políticos, económicos y sociales, los cuales no le permitían al Gobierno tener - aún plan bien desarrollado acerca de la concesión, pero las dificultades económicas fueron superadas, en parte gracias a la ayuda de Estado Unidos (Plan Marshall).

La Constitución de 1958, aparece con la Quinta República, momento en que comienzan a darse las concesiones principalmente de tipo minero.

Que liberan al país de la crisis por la que atravesaba y caracterizándose la concesión por toda la riqueza con la que - podía contar Francia.

Por otro lado, hasta nuestros días a pesar de la disminu-

ción de la población rural, la agricultura tiene gran desarrollo para el otorgamiento de concesiones de este tipo minero, - debido a que existe una abundancia de hierro y una escasez de carbón.

La mayor parte de la riqueza que adquirió Francia al entrar la República, se debe a los privilegios que se otorgaron a lo que más tarde llamaríamos concesiones, los cuales han sido un indicio de la economía francesa hasta hoy en día.

## 2. EL CASO DEL ESTADO ITALIANO

Italia al igual que muchos países ha sufrido grandes movimientos sociales, por lo que se ha visto influenciada por otras naciones. Ejemplo de ello es que, en Italia se completa la fusión de los procedimientos romano y germano.

El fondo de la misma está constituido por el derecho longobardo-franco, que luego evoluciona bajo el influjo de teorías romanas y de las leyes eclesiásticas y estatorias.

Así mismo, la característica principal del proceso medieval italiano es en lentitud y contra ella, desde la mitad del siglo XIII se iniciaron reformas conducentes a obtener una mayor rapidez en toda su política.

Esto nos muestra el grado político que desarrollaba en ese tiempo medieval, por lo que la economía de dicho país no tenía tanta importancia, ocupaba un segundo término, que lue-

go se notaría, ya que el abandono de éste, trajo para la Italia una etapa de desequilibrio.

Cuando se presentó dicho desequilibrio de la riqueza italiana, comenzaron a planearse estrategias para combatir los problemas económicos que enfrentaba.

Es así cuando surgen los primeros datos acerca de la concesión, merced a varias reformas que implantó el Gobierno italiano.

Siendo hasta el año de 1898, cuando se ve un rápido progreso de la agricultura, sobre todo en Lombardía y Plamonte, primeros sitios donde se otorgaron las primeras concesiones.

Posteriormente con los años a la política de Italia fue más que nada de intervencionismo, ejemplo la Primera Guerra Mundial adjudicándose territorios, sirvientes para su economía concesionaria; una etapa de fascismo desde 1922 que le vuelve a paralizar los logros obtenidos en materia económica.

Siendo hasta diciembre de 1947, cuando se da la Primera Constitución, las primeras elecciones en Italia, lo cual trajo consigo grandes cambios en materia económica debido a que se adhirió a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Unión Europea de Occidente y al Mercado Común Europeo, facilitando el establecimiento de políticas tendientes a obtener grandes adelantos en todos los aspectos, sociales, políticos, culturales, pero sobre todo económicos, siendo la concesión un paso importante que le brindó a Italia un fortalecimiento de sus relaciones de gobierno.

Ya que como dato importante tenemos que en Italia el gobierno en su política económica de 1989, otorgó el 40% de concesiones.

Se podría establecer que, casi todas las concesiones otorgadas por el gobierno italiano son de tipo minero y ganadero, siendo estas últimas las más importantes, siendo este tipo de concesiones de gran importancia, en el desarrollo de dicho país.

### 3. EL CASO DEL ESTADO MEXICANO

México ha sido uno de los más claros ejemplos de la utilización de concesiones, que de alguna manera le han ayudado a mantener una economía, que si bien no ha sido estable le ha permitido salir adelante de las crisis que se han venido presentando en el país.

Con la política emprendida por el Presidente Salinas de Gortari, México ha presentado una nueva visión, tanto interna como externa, la cual le ha ayudado a que algunos países europeos se fijen en México para resolver y realizar sus inversiones.

Pero la política que ha seguido el país no se presentó de una manera fácil, pues solamente fue el resultado de todos aquellos momentos relevantes que se suscitan.

Comenzando así la vida económica del país y por consiguiente la aparición de los datos de la concesión en México a través -

de los mismos cambios que ha tenido.

En España se precisan los principios de la concesión minera, con aplicación a los territorios coloniales.

Otro antecedente de la concesión, son las disposiciones legales relativas a la minería, con aplicación en la Nueva España como son: "La cédula de 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada, por Felipe II y que reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta o del subsuelo y se concedía su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona.

El 10 de enero de 1559, se expidió por la Princesa Doña Juana una ley de minas, anulando las antiguas mercedes e incorporando las minas de oro, plata y azobe a la Corona, cuando no se hubieran trabajado.

El 7 de marzo de 1563, se expidieron las ordenanzas de minería llamadas del antiguo cuaderno.

El 22 de mayo de 1584, se expidieron las ordenanzas llamadas el nuevo cuaderno, que constituyen una verdadera codificación sobre las mineras.

Las ordenanzas de Aranjuez fueron expedidas el 22 de mayo de 1783, y en el título 5; hablaban del dominio radical de las minas y de su concesión a los particulares y del derecho que por esto deben pagar.

Estas ordenanzas rigieron en México Independiente, hasta el Código de Minería del 22 de noviembre de 1884.



En la época independiente, los antecedentes los encontramos en:

Materia bancaria, el primer contrato de concesión fue el 29 de julio de 1857 para establecer lo que se denominaría Banco de México; en 1864, un contrato concesión al Banco de Londres y México; el 23 de agosto de 1881, se celebró un contrato entre el Banco Franco Egipcio y el Presidente Manuel González, para establecer un Banco Nacional Mexicano; el 18 de febrero de 1882, el contrato concesión para el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario; el 15 de junio de 1883, se celebró un convenio con el Señor Francisco Suárez Ibañez, para establecer el Banco de Empleados.

En materia de energía eléctrica se celebraron contratos, concesión:

En 1895, con el Sr. Arnold Vaquie, representante de la Societe du Necaxsa, para explotar las caídas del Río Necaxa; se traspasó posteriormente este contrato concesión con aprobación del Congreso de la Unión el 24 de marzo de 1903, a Themexican Light and Power Co.; el 31 de marzo de 1885, las autoridades del Distrito Federal celebraban contratos concesión con la empresa o trasnacional Siemens Halsko de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco; en 1896, se celebró un contrato concesión para explotar una caída de agua en el Monte Alto.

El 12 de septiembre de 1900, se celebró un contrato concesión entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican

Gas and Electrico Co. Limited.

En materia de ferrocarriles: el primer contrato concesión se celebró el 22 de agosto de 1837.

Entre el Presidente Anastacio Bustamante y Francisco de Arriaga, para construir una vía férrea de México a Veracruz.

El 31 de octubre de 1853, se firmó un contrato con el Sr. Juan Li para continuar la construcción para el ferrocarril por Puebla.

El 18 de mayo de 1881 se otorgó el derecho a Antonio Escandón para continuar con la construcción para el ferrocarril de Tehuantepec.

El 10. de marzo de 1842, con el Sr. Don José Garay el 5 - de febrero de 1853, con la compañía A. C. Sloo; el 18 de enero de 1878, con el Sr. Edward Lerner; en 1893 se firmó un convenio con la Casa Inglesa Parson and Sons Limited.

El 8 de septiembre de 1880, se otorgó a la compañía del ferrocarril central mexicano, la construcción del ferrocarril entre México y Paso del Norte, y el 31 de septiembre de 1880, a la compañía del Ferrocarril Nacional la construcción de la vía de México a Nuevo Laredo.<sup>4)</sup>

Siendo estos los antecedentes más importantes en materia

---

4) ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 3a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1989, Pág. 691.

de concesiones las cuales han significado de manera importante el establecimiento de una fuerte economía, que su fin es el desarrollo de una vida más completa.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA PROPIEDAD PRIVADA DEL ESTADO MEXICANO Y COMO SE CONCESIONA ESTA

- A. LAS LIMITACIONES QUE SE APLICAN A LA PROPIEDAD PRIVADA EN BENEFICIO DE LA SOCIEDAD
- B. ASPECTOS GENERALES DE LAS MODALIDADES DE LA PROPIEDAD PRIVADA
- C. CONCEPTO Y DEFINICION DE LAS CONCESIONES
  - 1. SU ESTRUCTURA
  - 2. TIPOS DE CONCESIONES
  - 3. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION

**A. LAS LIMITACIONES QUE SE APLICAN A LA PROPIEDAD PRIVADA  
EN BENEFICIO DE LA SOCIEDAD**

Antes de analizar las limitaciones que sufre la propiedad privada y la concesión, debemos tomar en cuenta la importancia del patrimonio del Estado.

Gabino Fraga lo define como "un conjunto de bienes materiales que de modo directo e indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones, es decir, constituye el patrimonio del Estado".<sup>5)</sup>

Serra Rojas dice "el patrimonio del Estado se haya constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines."<sup>6)</sup>

Para Eduardo Bustamante, "es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente; la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de polif

5) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 3a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1978, Pág. 114.

6) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 14a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F. 1989. Pág. 210.

tica social y económica". 7)

El Estado tiene sobre sus bienes un verdadero derecho de propiedad pero siempre proyectándolo hacia el interés general, de ahí la relevancia de que el patrimonio del Estado es base fundamental en el régimen concesionario.

Ya que, el patrimonio del Estado se compone de bienes del dominio público de la federación y bienes del dominio privado de la federación.

Por ello las características del Estado son: 1) Patrimonio del Estado como conjunto de bienes, recursos, acciones y derechos que conforman el dominio público y el dominio privado de la federación. 2) Su valor es pecuniario y estimula el cambio de bienes. 3) Estan afectados a una finalidad pública un interés general que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.

Forman una unidad de la cual el Estado o entidades públicas creadas por él, son sus titulares.

En cuanto a los elementos del patrimonio del Estado, encontramos los siguientes:

1.- El territorio y todas las partes integrantes del mismo. En el territorio encontramos, superficie terrestre en donde vemos que adquirimos recursos forestales agrícolas.

7) BUSTAMANTE, Eduardo. Derecho Administrativo. 3a. ed., Edit. Porrúa, S. A., 1985. Pág. 88.

2.- Los comprendidos en los artículos 27 y 28 y los artículos 42 al 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que configuran la parte medular de la tesis aquí expuesta ( bienes y patrimonio de dominio de la Federación sobre los que la Nación es soberana ).

3.- Todos aquellos bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado, ya sea en acciones de sociedades mercantiles -- tanto los bienes de organismos descentralizados y empresas de -- participación estatal, están regulados por el artículo 1 al 30 -- de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.- Los bienes del dominio privado de la Federación sujeto a la Ley General de Bienes Nacionales y Código Civil Federal.

5.- Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y Derecho Privado como son los impuestos, aprovechamiento y productos que son regulados por disposiciones tributarias como el Código -- Fiscal de la Federación.

6.- El conjunto de derechos de los que el Estado es titular.

Tal alcance tiene el patrimonio del Estado; que fue necesario a su reglamentación, lo cual nos lleva ahora a señalar las -- limitaciones de la propiedad.

Las limitaciones que sobre la propiedad son enfocadas para -- tener un control o equilibrio de la riqueza del país.

Según los bienes de la federación y su régimen jurídico ----

hablan de la propiedad como una función social la cual se divide en:

1) El régimen civil de la propiedad y sus limitaciones - las cuales las regula el artículo 14 y 27 Constitucional.

2) Las modalidades a la propiedad privada, las cuales las encontramos en el artículo 27 Constitucional, fracción II.

Es realmente importante el papel de la propiedad privada en la colectividad debido a que está representada la agrupación natural que constituye una unidad distinta a cada cuál de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida.

En la vida de toda sociedad, se plantea la necesidad de - tener la riqueza suficiente que le permiten poder combatir los problemas que se presentan en ella, y que repercutan en los individuos que la conforman.

Serra Rojas, nos hace referencia a que en derecho civil - mexicano existen limitaciones y modalidades aunque algunos autores las tomen como sinónimos a una de la otra.

Se establece que la modalidad es la forma de aprovechamiento mientras que limitaciones quiere decir prohibiciones impuestas por el legislador respecto a determinada facultad inherente al derecho de propiedad.

Pero para nosotros simplemente limitación a la propiedad privada en beneficio de la colectividad es, la prohibición del legislador respecto al derecho de propiedad.



La limitación a la propiedad, más que nada hace referencia a imponer ciertas restricciones a la propiedad sin modificar - o dañar su estructura, es decir, su fin original.

Ejemplos de limitación a la propiedad son:

Artículos 834, 839, 844 a 853 del Código Civil para el --- Distrito Federal, artículo 27, fracción 1 y 111 de la Consti - tución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 834 del Código mencionado, hace referencia a que el propietario de una cosa que represente la cultura Mexicana, - no podrá gravarla o alterarla, solo si lo permite el gobierno, - por conducto de la Secretaría de Educación Pública.

El artículo 839 del Código mencionado, establece la imposi - bilidad de realizar una construcción que dañe al predio vecino, - al menos que sea muy necesario.

El artículo 840 del Código mencionado, señala que el que haga presente su derecho de propiedad, con el fin de dañar a tercero, - será ilícita su acción.

El artículo 844 del Código mencionado, señala que las servi - dumbres serán establecidas por la ley, en beneficio social.

El artículo 845 del Código mencionado, nos señala, el peligro que se puede correr cuando no se toman las medidas necesarias para la construcción en lugares prohibidos.

Los artículos siguientes del Código Civil para el Distrito - Federal, es decir, 846 al 850 y 852 así como el 853, hacen refe - rencia a las medidas de seguridad que se deben tomar en la plan - tación de árboles y los posibles problemas que pueden acarrear.

**B. ASPECTOS GENERALES DE LAS MODALIDADES DE LA PROPIEDAD PRIVADA**

Llamadas por algunos autores limitaciones; pero modalidad no es más que modificación.

En la Constitución de 1917, el concepto de modalidad adquiere una nueva imagen debido al régimen jurídico que se plasmó en la misma.

Acosta Romero dice que "las modalidades a la propiedad son las modificaciones restrictivas o limitativas en función del interés público de orden económico, social, cultural, de salubridad y seguridad en vista de los cuales el Estado a través de leyes modifica la propiedad para hacerla compatible con tales principios".<sup>8)</sup>

Serra Rojas señala, "la modalidad es una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad a diferencia de la expropiación que se concreta a un caso particular, las modalidades deben expresarse en la ley".<sup>9)</sup>

La importancia que adquieren las modalidades radica, en el nuevo régimen adoptado en relación a la propiedad.

Ya que antes de la Constitución de 1917 se vivía en, un régimen estático, paralizado simplemente por el atrazamiento -

8) ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo, 3a. ed., - Edit. Porrúa, S. A., 1989. Pág. 288.

9) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., Pág. 261.

que envolvía a la nación mexicana, la relevancia de los cambios sociales acontecidos en otras sociedades, los logros que alcanzaban a través de un marco jurídico legal.

Este les permitía el desarrollo a través de distintas sociedades, marcó la pauta para tratar de encontrar un régimen capaz de producir la dinámica del nuevo liberalismo mexicano, de Constituciones tan estáticas como la de 1857.

Es la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos señala el concepto de modalidad.

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifica la figura jurídica de la propiedad... la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación".

Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario de tal manera que éste no se sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extinción actual de su derecho.

"La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra cosa que la estructuración del régimen, a la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado que la nación lo estime conveniente".

"Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación debe decirse que no se supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio y del uso por el goce de la indemnización correspondiente".

"...Ahora bien precisados los conceptos de modalidad de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan.

La primera supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente, la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiado a la entidad, corporación o sujeto beneficiado".

"...La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario, la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización".

"...En aquella, la supresión de facultades parciales del propietario se verifican sin contraprestación alguna, en este se compensan los perjuicios ocasionados mediante el pago del valor de los derechos lesionados".

Se establece que bajo las modalidades existe el derecho de propiedad pero sujeto a una serie de restricciones de interés público, por lo que el propietario tendrá que ajustarse a esta en forma que el propio Estado ha establecido para poder disponer y gozar de las propiedades.

La ley ha puesto su atención también en las modalidades a la propiedad y establece el fundamento legal de las mismas.

Legalmente la base constitucional de las modalidades a la propiedad privada, se encuentran en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional que establece "La Nación -- tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público". 10)

Cabe resaltar la importancia de la Suprema Corte de --- Justicia de la Nación en cuanto al punto en cuestión, pues -- después de haber señalado en líneas anteriores su criterio -- llegamos a la construcción que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha hecho del conocimiento de todos la modalidad para poder lograr el establecimiento de una forma jurídica y de carácter general y permanente que transforme a la propiedad.

Por último cuando hablamos de las limitaciones hicimos -- referencia a algunos artículos del Código Civil para el D.F. pero debemos aclarar, que del artículo 830 del Código mencionado establece que el propietario de una cosa puede gozar de la misma, disponer de ella con las limitaciones y las -- que le fijan las leyes.

Mientras que los artículos 836, 840 y 842 del Código Civil para el D.F. hacen hincapié en que la propiedad tiene -- una función social y nos da una serie de etapas:

- 1) Cercar o cerrar una propiedad, prohibición de edificar.
  - 2) Plantear cerca de las tazas, fuertes, fortalezas, edificar edificios públicos sujetos a condiciones en los reglamentos.
- 10) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., pág. 298.

tos oficiales de cada materia.

3) Cosas que pertenecen a particulares y son notables sus características relativas a nuestra cultura nacional, no podrán ser transformadas a menos que lo permita el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública.

#### C. CONCEPTO Y DEFINICION DE LAS CONCESIONES

Concesión del latín Concesio, derivada de: concedere-con  
ceder.

"Término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas, ciertos de rechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado; o - respecto del público mediante su ejecución a determinadas cargas y obligaciones".<sup>11)</sup>

La mayoría de las veces, tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, presentamos los conceptos sobresalientes de la doctrina administrativa, acerca de la concesión.

---

11) PIÑA, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, Pág. 82.

"Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de em-  
presas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamien-  
tos privados en el dominio público, bien para construir o ex-  
plotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprove-  
char servicios de la Administración General Local".<sup>12)</sup>

"Es el acto administrativo por el cual la autoridad admi-  
nistrativa, faculta al particular para:

- 1) Utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y -  
condiciones que señala la ley, y
- 2) Establecer y explotar un servicio público también den-  
tro de los límites y condiciones que señala la ley.<sup>13)</sup>

"Es un acto administrativo discrecional por medio del cual  
la Administración Pública Federal, confiere a una persona una  
condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas  
públicas con determinadas obligaciones y derechos para la ex-  
plotación de un servicio público, de bienes del Estado con los  
privilegios exclusivos, que comprenden la propiedad industrial".<sup>14)</sup>

"Otorgamiento gubernativo, a favor de particulares o de -  
empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovecha-  
mientos privados en el dominio público, según acontece en mi-  
nas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras pú-

12) SOTO PEREZ, Ricardo. Op. Cit., Pág. 67.

13) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., Pág. 67.

14) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., Pág. 270.

blicas o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios - de la Administración General o Local".<sup>15)</sup>

Cada uno de los conceptos mencionados anteriormente, cuentan con las siguientes características:

- Presencia del acto administrativo.
- Intervención de la administración pública.
- El particular.
- El beneficio social.

Esto simplemente nos lleva a considerar que la concesión la concebimos como el acto administrativo creado por la ley para que la Administración Pública otorgue ciertos derechos a - particulares.

Pero no hay que olvidar, que en el México de hoy se presentan una serie de problemas graves, y por si fuera poco de urgente solución, es en este momento en que surge la necesidad - de la figura de la concesión, ya que tanto para el gobierno como para la iniciativa privada, es imposible trabajar cada una por su lado, para tratar de solucionar los problemas de la soiedad mexicana, es por ello, que la concesión aparece como la concesión jurídica que permita a ambas, unir sus esfuerzos para realizar los servicios y actividades suficientes que permitan terminar con los problemas que aqueja a México.

En resumen, la concesión no es otra cosa que, una figura

15) SOTO PEREZ, Ricardo. Op. Cit., Pág. 98.



jurídica, de gran eficacia que permite el bienestar de la sociedad.

Ya que la presencia del Estado particular y bienestar se conjugan para permitir el adelanto social.

O como lo señala la doctrina, la concesión está presente, debido a las graves responsabilidades del Estado que lo obligan paulatinamente a ir rescatando de la actividad privada aquellas tareas en las que debe predominar el interés general; sin obstáculos e intereses privados que puedan inferir con su régimen.

No debemos olvidar que la experiencia enseña, que los particulares no son siempre aptos para asumir aquellas tareas del Estado dominadas por el interés general.

La concesión aparece como una decisión de la Administración Pública, subordinada a la ley.

Por todo lo anteriormente señalado la concesión no es otra cosa que: el acto administrativo que permite el otorgamiento a particulares de ciertos derechos, para su mejor utilización en beneficio exclusivo de la sociedad.

## 1. SU ESTRUCTURA

Una vez comprendía la verdadera esencia de la concesión, como parte de la estructura política económica y social de México pasamos al estudio de los elementos que conforman a dicha figura jurídica.

Los elementos de la concesión son principalmente:

- a) La autoridad otorgante: (Administración pública federal o local o municipal).
- b) Los usuarios o particulares: (usuarios término que se utiliza en la concesión de servicios públicos y en términos particulares en cuanto a la utilización de bienes de la Nación).
- c) El concesionario, (es la persona a quien se le otorga la concesión).

La Administración Pública, ya sea a nivel federal, local o municipal juega un papel muy importante pues tiene en sus manos la decisión de señalar si se otorga o no la concesión, la administración para otorgarla debe tener presente tanto la persona que la solicita como el beneficio que va a presentar, tanto a la nación como a la colectividad, por lo cual tiene que realizar un minucioso estudio para su otorgamiento.

El concesionario que puede ser persona física, o jurídica tiene la importante misión de sacar el máximo beneficio una vez que se le ha otorgado la concesión.

El concesionario una vez que es el titular, adquiere una serie de derechos y obligaciones las cuales tiene que seguir de la mejor manera, pues en gran medida de ellas depende el éxito de su empresa y sobre todo el beneficio que representará para la comunidad.

Y por último tenemos a los usuarios, o a los particulares.

Hablaremos de usuarios como ya lo establecimos, cuando se trata de concesión de servicio público, ya que el usuario como su propio nombre lo indicó: que por su concesión gubernamentativa, o por otro tipo legítimo, goza de un aprovechamiento de aguas o electricidad por ejemplo, derivado de fuente pública.

## 2. TIPOS DE CONCESIONES

Las clases de concesiones que admite la materia administrativa son:

- a) La concesión de servicio público.
- b) La concesión de explotación de bienes de la federación.
- c) Concesión registrada, ganadera, etc.

La concesión de servicio público "es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual - el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido".<sup>16)</sup>

Del concepto anterior podemos señalar que, la concesión - de un servicio público es aplicable a servicios, en los cuales hay una contraprestación del usuario.

En este tipo de concesión debemos tener muy presente el -

---

16) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., Pág. 297.

análisis del artículo 2o. de la Constitución, ya que éste establece los servicios que son propios del Estado.

El Estado tiene entre sus muchas facultades, el poder suficiente para como lo señala, Serra Rojas erigir una actividad en servicio público, y crear tanto el régimen jurídico que lo regule como el organismo público que lo atienda.

En la concesión de servicio público, se presentan las obligaciones y derechos que deben satisfacer los concesionarios entre los cuales encontramos:

Entre las obligaciones del concesionario se encuentra principalmente, asegurar el funcionamiento regular del servicio, - es decir, que el servicio que se presta sea eficiente, o sea que cumpla con los fines para los que fue establecido, y que esa eficiencia lo lleve a ser un servicio interrumpido, es decir, que sea continuo para lograr un beneficio y que la contra prestación del usuario sea mayor porque el servicio así lo amerita.

Los derechos acerca de la concesión por parte del concesionario se reducen, a tener dominio de los bienes mientras dura la concesión, en virtud de que ésta pueda terminar porque así lo determine el Estado, ya que las concesiones sólo son otorgadas a mexicanos, así como a sociedades mexicanas o que en su mayoría sea capital mexicano.

Estos derechos y obligaciones son simplemente, que el concesionario debe cumplir personalmente con el servicio público

que presta sin disfunción y en forma eficaz, mientras es el más beneficiado debido a las contraprestaciones que recibe por dicho servicio social y que a la vez fomentan su riqueza, más que nada hablemos de un trabajo entre concesionario y Estado.

En la prestación de servicios de este tipo es conveniente hablar del llamado régimen de tarifas.

Al respecto se dice que "Las concesiones de carácter administrativo cuando se otorgan a particulares para que exploten la riqueza pública, tiene por finalidad aumentar la economía nacional, en tanto que se pone en circulación la riqueza que es destinada a la concesión, dando posibilidad a los concesionarios de obtener una utilidad legítima, cambio del capital invertido y del trabajo técnicamente desarrollado, de los gastos de producción, riesgo del capital, pago de impuestos".

De lo anterior podemos determinar que tarifa, no es otra cosa que el precio que se paga por el servicio.

Debemos hacer notar que una mala regulación en las tarifas que se imponen, podría traer consecuencias de tipo económico como social sin olvidar las políticas y tal vez las más importantes, ya que éstas son representadas por el pueblo.

Esto lo podemos explicar de una forma muy sencilla y que aclara lo que estamos señalando, acerca de los problemas que traería su mala regulación

Las tarifas son el apoyo de recuperación económica, de lo invertido por las empresas, es decir, una mala política de ellas

arrojaría como único resultado, los excesos especulativos de la empresa y en consecuencia de la riqueza otorgada para la concesión de servicio público.

No debemos olvidar que el triunfo de la mayoría de las concesiones de este tipo, en lo relativo a su régimen de tarifas, se debe a que están sujetas a un régimen estricto de derecho público, que les impide la malversación de la riqueza obtenida.

Por último en la concesión de servicio público, cuando se presentan graves problemas económicos la administración puede solventarlos, pero cuando se hace imposible su duración es mejor su extinción del servicio sin olvidar que, otro caso de extinción de este tipo de concesión se presenta cuando ya no se cumple con lo pactado, entre el concesionario y el Estado.

La concesión de explotación de bienes del Estado.

La concesión de explotación de bienes del Estado es, "un acto administrativo mediante el cual se otorgan a los particulares, determinados derechos para la explotación del subsuelo, o para el establecimiento de los servicios públicos que ellos requieran, bajo un régimen estricto de derecho público".<sup>17)</sup>

En este tipo de concesión más que nada debemos señalar que, es un acto administrativo de naturaleza compleja, ya que se permite la explotación de los bienes, pero protegiendo sobre

17) IBID., Pág. 306.

todo la riqueza del Estado, y tomando en cuenta el interés colectivo, con el único objetivo de el mejor aprovechamiento de la riqueza con que cuenta el país para su mejor utilización.

Este tipo de concesión la rigen los artículos 1 y 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, el propio artículo 27 Constitucional, los cuales serán analizados en el capítulo siguiente, para su mejor entendimiento, comprender mejor el régimen jurídico que tienen todos los tipos de concesiones.

Por otro lado existen diversos tipos de concesión de explotación de bienes del Estado, los cuales son presentados por la propia Legislación Administrativa.

- a) Concesión de agua;
- b) Concesión de transportes;
- c) Concesión de ganadería;
- d) Concesión de radio y televisión;
- e) Concesión de forestal; y
- f) Concesión de obras.

#### La Concesión Minera.

"La concesión minera es una institución por medio de la cual el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, faculta al concesionario para la explotación, exploración, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyen depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos".<sup>18)</sup>

18) IBID., Pág. 311.

"La clasificación de las concesiones mineras es:

- a) Concesiones mineras de explotación;
- b) Concesiones mineras de exploración;
- c) Concesiones para plantas de beneficio;
- d) Concesiones para la explotación de reservas nacionales; reguladas por los artículos 13 y 7o." 19)

### 3. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION

El enfoque jurídico nos permitirá entender plenamente el régimen jurídico y constitucional de la concesión, que trataremos en puntos posteriores.

Se ha establecido que la concesión, no es una merced ni una gracia del Estado, la concesión administrativa es una decisión de la administración pública regida por la ley.

Es posible que el concesionario llegue a convenir con la administración en algo del contenido de la concesión como lo establece su régimen de tarifas, y a esto se debe que la doctrina piense que la concesión es un verdadero contrato y no una simple decisión unilateral del poder público.

Pero aceptada la sola voluntad de la administración o ésta, y la del concesionario como origen y naturaleza de la concesión, es cierto que esas voluntades no se producen con abso-

19) IBID., Pág. 316.



luta libertad sino que están sometidas a las reglas de la ley de la concesión, que imprimen cierta índole reglamentaria a ésta última.

En definitiva la concesión administrativa, como se subordina a las reglas de la ley que rige la concesión y se adapta a casi todas las condiciones que se fijan para y en el otorgamiento de la manera misma por la autoridad administrativa.

Señalando la importancia del otorgamiento de la concesión como un otorgamiento discrecional de la administración.

La materia administrativa, señala a la concesión como un acto mismo, mientras que otros establecen que la concesión no es otra cosa que:

- a) Es un contrato.
- b) Es un acto unilateral.
- c) Es un acto mixto.

Pasaremos al análisis de cada una de estas teorías, para determinar su verdadero enfoque.

Se establece que es un contrato porque, es el objetivo celebrado entre la administración pública y por supuesto el concesionario.

Es un acto unilateral, ya que ésta está sujeto al poder público, y a una actividad legal, en la cual no interviene la voluntad del concesionario, pues éste una vez que se le otorga la concesión se somete a las disposiciones o condiciones que le fija la administración pública, para cumplir el compromiso que representa la concesión.

Mientras que la concesión como acto mixto, representa la situación que va a prevalecer entre la administración pública y el concesionario.

Ya que este acto mixto se refiere a la existencia de:

Un contrato entre la administración pública y el concesionario; y un acto unilateral legal por parte del poder público.

En esta situación la administración se encarga de señalar las condiciones a las que se va a someter el concesionario, pero todo con el único objetivo de obtener el bien de la comunidad, así el concesionario al tener dicha concesión obtiene ciertas retribuciones, es decir, las ventajas personales, económicas y sociales que obtendrá como beneficio exclusivo.

De estas corrientes, podemos establecer que, para nosotros la concesión administrativa es:

Un acto unilateral, debido a la situación que se presenta entre la administración y el concesionario, en virtud del predominio del poder público.

### CAPITULO TERCERO

#### LA NATURALEZA JURIDICA ESTATAL DE LA CONCESION EN EL ESTADO MEXICANO

- A. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
- B. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA CONCESION
- C. LA CONCESION DENTRO DE LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- D. ASPECTOS DE LA LEY DE ATRIBUCION DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA
- E. RESTRICCIONES LEGALES DE LA CONCESION
- F. ENFOQUES PRACTICOS DE LA CONCESION EN EL ESTADO MEXICANO
- G. LAS ALTERNATIVAS QUE PRODUCEN LAS CONCESIONES EN EL ESTADO MEXICANO

## A. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

México es un país que cuenta con una estructura legal que le permite desarrollar una mejor política, ya sea tanto a nivel interno como el externo.

Así en México existen leyes que se encargan del otorgamiento de las concesiones, entre las que encontramos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Siendo éstas algunas de las tantas leyes, que tratan el tema de la concesión.

Existen otras leyes como por ejemplo:

- Ley Federal de Educación.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.

Pero al igual que Acosta Romero, pensamos que no son las idóneas debido a que la interpretación en cuanto a las concesiones, no es clara, ni concreta, el propio autor señala, que la Ley Federal de Educación, llama autorización o incorporaciones a los actos del Estado, que permite prestar el servicio público, educativo, y que debería ser concesión.

Es por ello, necesario precisar que la concesión no es un

permiso, licencia o autorización, sino "El 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 de rechos para la explotación de un servicio público, de bienes - del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".<sup>20)</sup>

"Debido a que autorizar es, simplemente facultar por medio del derecho público a un sujeto que cumple el acto del cual es competente mientras que el permiso o licencia es el acto del - poder público para realizar algo con una temporalidad inferior al de la concesión".<sup>21)</sup>

Así, el primer fundamento constitucional del otorgamiento concesionario, lo encontramos en el artículo 28 párrafo 9 y 10 Constitucional que a la letra dice "El Estado sujetándose a - las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las - excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las - modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

---

20) ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., Pág. 699.

21) IBID., Pág. 678.

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

Lo cual nos lleva a determinar el régimen sobre del cual descansa la concesión administrativa, ya que este artículo tiene gran importancia al demostrar el interés del Estado, por brindar a la comunidad y en virtud del interés general, los satisfactores necesarios que le permiten desarrollarse.

En cuanto al régimen jurídico de la concesión, no es más que la relación jurídica existente entre la administración y el concesionario, por virtud del Derecho Público, compuesto del conjunto de normas establecidas por las leyes para señalar la actitud permanente del concesionario.

En el régimen jurídico encontramos aspectos muy importantes de la concesión, como son:

Capacidad jurídica, técnica y financiera; en cuanto a la capacidad jurídica hace referencia, a los límites a que se ha de sujetar el concesionario, en relación con el Estado ya que éste es el encargado de fijar las situaciones a las que se va a sujetar el particular; por lo que respecta al aspecto técnico se debe contar con las personas idóneas para desarrollar el trabajo concesionario, es decir, allegarse por técnicos, profesionistas que con conocimientos brinden una mayor utilidad al ser elementos de primera, es necesario tener los medios materiales que aseguren el triunfo de su actividad, por ejemplo buena maquinaria, y sobre todo planes estratégicos que aseguren

el mejor aprovechamiento del otorgamiento.

Y por último la capacidad financiera, es el requisito indispensable en la concesión, es decir, será el capital con que va a contar el concesionario para la empresa que desea realizar ya que con este capital se puede garantizar de antemano el éxito de la explotación o aprovechamiento de la concesión, ya que le permite contratar a la gente adecuada y además la herramienta necesaria, como es el caso de la concesión de explotación de bienes.

Plazo, en las concesiones se da un plazo determinado, en los distintos tipos de concesiones no se otorga el mismo plazo, pero en el lapso que ocurra el concesionario no se encuentra sometida a los privilegios que origina la concesión, así como a las obligaciones que de ella se desprenden.

En México, las concesiones se otorgaban por más de 50 años lo que en la actualidad se ha reducido a 25 años, renovables por 25 años más, esto en el caso de la minería.

"Las concesiones sobre todo la minera, son 25 años, renovables por otros 25. En materia de vías de comunicación se otorgan por 20 años los de caminos, y se limitaría a 5 vehículos por titular; a 30 años los de obras en zonas federales y así mismo a 30 años las de radiodifusión y televisión, por 30 años refrendables; en las concesiones de caza y pesca, el plazo es mínimo, casi perentorio",<sup>22)</sup>

22) SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., Pág. 235.

Derechos y obligaciones del concesionario una vez otorgada la concesión, el concesionario tiene el derecho de la utilidad que genera la misma ya que el concesionario tiene una perspectiva de lo que puede aportar la concesión hablando en términos económicos, pues de no tomar en cuenta esta visión el particular no pediría la concesión porque podría dañar su economía, es decir, los derechos con que goza el particular concesionario, son solo administrativos puesto que éstos son limitados por las propias leyes.

Entre las obligaciones del concesionario se encuentran principalmente que él debe ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión, no debe enajenar, gravar o transferir sus derechos, ni tampoco ceder los bienes de la concesión y por último y el más importante cumplir con el servicio de interés general por el cual fue concedida la concesión.

Por lo que se puede observar la gran importancia que tienen las obligaciones del concesionario, ya que de ellas depende el buen funcionamiento y cumplimiento de las obligaciones a las que se comprometió el particular, se tiene el triunfo del concesionario y del Estado.

Rescate, es un acto administrativo por el cual la autoridad administrativa recupera los bienes que había concedido previamente, por causa de utilidad pública.

Este rescate se considera como un tipo de revocación por parte del Estado por el cual tiene como obligación esencial indemnizar al concesionario si esto fuere necesario.



- Derecho de reversión, consiste principalmente en un acto por virtud del cual, una vez transcurrido el plazo de la concesión los bienes pasan a ser propiedad del Estado sin que exista contraprestación.

- Procedimiento para la concesión, comienza con una solicitud del particular debiendo llenar los requisitos establecidos por la ley; donde se publica un extracto en el Diario Oficial de la Federación, puede existir una situación en el procedimiento llamado oposición. La oposición no es más que la actitud de los anteriores concesionarios que se oponen al ordenamiento de la concesión al nuevo solicitante, existe en esta etapa la controversia ofrecimiento de pruebas y alegatos y la resolución de la administración; si es procedente la oposición no se otorga la concesión, de no ser así prosigue el procedimiento.

Lo más importante de esto lo representa el título de concesión, lo cual se otorga una vez que el particular ha cumplido los requisitos de ley; las garantías solicitadas; y por sobre todo el interés general, una vez tomada la decisión administrativa se establece el acuerdo escrito, publicándose en el Diario Oficial de la Federación.

"El título de concesión, contiene el acuerdo firmado por el titular de la dependencia que lo expide, y otros requisitos que establece la Ley Federal de Aguas, son los siguientes:

- 1.- Nombre, nacionalidad y domicilio.
- 2.- Referencia a la declaración de propiedad nacional de las aguas de que se trate.

- 3.- Nombre, ubicación y descripción de la corriente o depósito.
- 4.- Gasto, volumen anual y régimen de la demanda.
- 5.- Destino de las aguas.
- 6.- Normar para evitar la pérdida de aguas por infiltración o evaporación.
- 7.- Normar para prevenir y controlar la contaminación de aguas superficiales o del subsuelo.
- 8.- Ubicación y descripción de las obras.
- 9.- Prohibición de modificar las condiciones del aprovechamiento.
- 10.- Prohibición de gravar o transferir la concesión sin previa autorización.
- 11.- Duración de la concesión.
- 12.- Causas de la revocación.
- 13.- Disposiciones especiales".<sup>23)</sup>

- Extinción, la cual se lleva a cabo porque se llega al cumplimiento del plazo, por la falta de materia, por caducidad, rescisión, revocación y rescate, siendo la más importante el plazo y caducidad. El plazo en materia de concesión hace referencia a que no se ha cumplido tanto el plazo que se le dió por primera vez, como el plazo prorrogado.

En cuanto a la falta de objeto o materia, hacen imposible el objetivo para lo cual fue concedida la concesión. Mientras

---

23) ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., Pág. 709.

que la caducidad se presenta porque el concesionario no cumple con los requisitos señalados, dentro de un determinado tiempo, así la revocación se da por la falta de cumplimiento de las obligaciones del concesionario, impuestas por el régimen jurídico de la misma, la rescisión da por terminado el acuerdo llevado por alguna de las partes, el rescate como ya se estableció sólo se presenta en casos de explotación de bienes.

#### B. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA CONCESION

Pasamos a comprender el verdadero contenido de los artículos relativos a la concesión administrativa.

La ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia minera:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a -

aquellos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo.

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

Estas fracciones del artículo 27 Constitucional, se refiere tal y como señala el propio Instituto de Investigaciones Jurídicas.

En caso de los extranjeros, la propia fracción I establece que podrán gozar del mismo derecho que los nacionales pero bajo la llamada "Cláusula Calvo" por medio de la cual el extranjero debe celebrar un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, al tenor del cual se comprometa a considerarse como nacional respecto de los bienes que adquiriera y renuncie a invocar la protección de su gobierno en relación con los referidos bienes, so pena de perderlos en beneficio de la Nación.

La limitación insuperable para que los extranjeros adquieran la propiedad privada inmueble, se ubica en la llamada "zona prohibida" que, por razones de seguridad nacional, se encuentra en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta a lo largo de las costas.

Siendo importante la participación de la Ley Constitucional en materia concesionaria, ya que implica el minucioso estu

dio del gobierno, acerca de la relevancia de la concesión administrativa.

### C. LA CONCESION DENTRO DE LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La legislación administrativa, ha sido clara en cuanto a los artículos en los cuales contempla la concesión administrativa, pero se han creado corrientes contrarias al establecer o hablar de concesiones-contrato por ejemplo, lo cual no es exacto ya que la concesión tiene un concepto bien definido de lo que ella representa.

Más la legislación administrativa hace referencia a la concesión administrativa en los siguientes artículos:

- Concesión de transportes, Artículo 36, fracción IV;
- Concesión petrolera, la cual es nula por virtud del Artículo 27 Constitucional.
- Concesión mineral, Artículo 33 en relación con el Artículo 27 Constitucional.
- Concesión de aguas, Artículos 35, 119 y 55;
- Concesión para establecer estaciones de dominio público de radio y televisión, Artículo 36, fracción IX;

- Concesión para la explotación de bienes de dominio público - de la federación, Artículo 20;
- Concesión de servicio público, Artículo 22;
- Concesión ganadera, sujeta a las modalidades de la política agraria, Artículo 249;
- Concesión para la explotación de invenciones, Artículo 33;
- Concesión en materia educativa, Artículo 37;
- Concesión para la banca y crédito, Artículo 2.

Sin lugar a duda la administración pública, no olvidando la importancia de las concesiones administrativas, claro ejemplo está pasmado en todos los artículos que estamos mencionando.

La Administración, al hacer presente la concesión tiene el objetivo de lograr el mejor empleo de los mismos, de ello, se deriva la serie de requisitos que la misma exige a los particulares para poderles otorgar la concesión, todo ello en base a que la nación mexicana al igual que muchas (claro ejemplo el de Francia, el cual a través de las concesiones administrativas ha realizado un sinnúmero de carreteras) nacionales ha encontrado en la economía la base de su desarrollo.

**D. ASPECTOS DE LA LEY DE ATRIBUCION DEL EJECUTIVO FEDERAL  
EN MATERIA ECONOMICA**

Viene a ser un documento base y apoyo de la Constitución, se considera como un documento legislativo acerca de la intervención del Estado en la propia nación, ya que su contenido implica las actividades tanto comerciales e industriales relacionadas con la economía nacional.

Su verdadera relevancia la encontramos en, que trata de - apoyar de alguna forma el desarrollo de la economía, y por otro el mejoramiento productivo de la población ya que todos sus - preceptos son empleados para lograr el interés público continuo.

La ley de atribuciones del Ejecutivo en materia económica, trata principalmente:

"Importantes intereses, privilegios y derechos preestablecidos creados al amparo de otros órdenes jurídicos".

Ley que ha sido creada en beneficio de la economía y en - materia de concesiones tiene referencia sólo para tomar las bases necesarias que le permitan una mejor comprensión de lo que afecta la economía nacional y que le sirve de apoyo para el - otorgamiento de concesiones administrativas en beneficio so--cial.

Aunque no debemos olvidarnos de un acto sobresaliente acerca de la presente ley, y que se refiere a que es considerada - por algunos autores como desfavorable a los datos fundamenta--

les constitucionales. Ya que implica dicha ley, una desmedida contrariedad a la economía del Estado.

Aunque la ley de Atribuciones tiene importantes temas como:

"De la interpretación conjunta y racional de los Artículos 2 y 18 de dicho ordenamiento, antes de su reforma, resulta que la facultad para imponer los preceptos acerca de los precios máximos en que se trata es exclusiva del Ejecutivo Federal quien deberá única y exclusivamente mediante los decretos que al respecto dicte. En consecuencia, la delegación de facultades por el Presidente al Secretario de la Economía y de éste al Director General de Precios, la primera por decreto del 5 de junio de 1951, son violatorias de los artículos primeramente citados, y consecuentemente, también de las garantías consignadas en los Artículos 14 y los Constitucionales".<sup>24)</sup>

Esto solo nos lleva a considerar para algunos la importancia de la ley de Atribuciones, pero sobre todo para tener una visión más amplia de leyes que se relacionan con la concesión.

Y establecer de algún modo que aunque sea inadecuada dicha ley, por no cumplir con los fines constitucionales, sirve para recalcar y valorizar el desarrollo económico que ha tenido para la nación la economía, y principalmente lo que representa para la sociedad, con esto queremos expresar simplemente

---

24) SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., pág. 339.



que, la concesión y su relación con una serie de leyes que la reglamentan demuestran la actitud del gobierno mexicano, siendo sin temor a equivocarnos una actitud económica que traiga consigo un mejor modo de vida para los ciudadanos mexicanos.

#### **E. RESTRICCIONES LEGALES DE LA CONCESION**

Las concesiones administrativas, han representado para México, una de las oportunidades tomadas por la Administración, para tratar de combatir la crisis que se presentó en años pasados en los cuales se realizó una situación desquebrajante, debido a que la nación gastaba más de lo que producía, a pesar de que las concesiones más importantes se dieron en omentos de crisis es decir, a finales de los setentas.

Por ello, el gobierno toma una actitud más fuerte, pero - siendo a la vez optimista de lo que empezaría a ocurrir en la nación mexicana. Por lo cual surgen las limitaciones a las - concesiones, con el objeto de tener un mejor control de las - mismas, en beneficio de la comunidad.

Entre las limitaciones más importantes a las concesiones son:

1. No habrá concesiones en materia de petróleo, carburos de

nitrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

2. No se conceden la concesiones, para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica cuyo fin sea la prestación de un servicio público.

Es facultad exclusiva de la nación, tanto generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica para una prestación de servicio.

3. En cuanto a la nacionalidad, México ha tomado serias posiciones al respecto.

Ya que como lo señala el propio Artículo 27 Constitucional "que en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y agua".

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

Esto significa que el país, señala limitantes en cuanto a la nacionalidad, por ello el Estado podrá conceder este derecho a extranjeros con acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, una vez realizados los trámites necesarios para poder otorgarles la concesión y que en caso de faltar a lo establecido por la ley, tiene como consecuencia la pérdida de sus bienes en beneficio de la nación, así como toda operación económica realizada.

"Soló podrán obtener las concesiones que se refiere esta ley, las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias con las condiciones preferentes a que se refiere la Ley de la Reforma Agraria, las sociedades cooperativas de producción minera que estén constituidos de acuerdo con la ley respectiva y autoridades registradas por la Secretaría de Industria y Comercio y las Sociedades Mercantiles mexicanas de acuerdo con lo dispuesto por la ley, Artículo 11 Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal.

Así mismo encontraremos limitaciones en la Ley Federal de Radio y Televisión, como en los Artículos 23, 24 y 25.

Los cuales hablan respectivamente de lo que no se podrá gravar, dar en fideicomiso o enajenar de la concesión, cuando una concesión está en manos de extranjeros, ésta quedará sin efecto, pasando así dominio de la nación, los derechos que ésta haya originado, estableciéndose que las concesiones en materia de educación sólo se otorgarán a los ciudadanos mexicanos y se habla de sociedades por acciones y estará compuesta también por mexicanos y deberá ser nominativa.

Las concesiones relacionadas a la industria eléctrica se eliminaron por virtud del Artículo 27 Constitucional, siendo ésta también una limitante al igual que las concesiones de combustibles nucleares (Artículo 27 párrafo VII), así como el servicio público de banca y crédito tampoco será de concesión (Artículo 28).

En consecuencia se establece que las concesiones otorgadas con anterioridad a un artículo que niegue su otorgamiento, quedarán sin efecto.

Lo que da como resultado que la legislación tiene una estructura muy dinámica en este aspecto, ya que tiene un articulado muy claro acerca de las concesiones lo cual le permite no cometer errores en dicha materia, pues de ser así le provocaría un desequilibrio económico, ya que no se aprovecharía en verdad los beneficios que reporta una concesión, ya sea de explotación de bienes, servicio público, etc.

Así, podríamos señalar que en cuanto a las diferencias que existen en las concesiones, son mínimas según puede verse en el cuadro adjunto.

Entre las similitudes que hay en la concesión, encontramos:

Ambas concesiones se rigen por el artículo 28 Constitucional, párrafos 9 y 10.

En la concesión de servicio público intervienen los Artículos 3, 73 fracción XXV y 123 fracción XVIII y XIX Constitucionales; Artículos 5, 13, 27 fracción VI y 32 del Código Penal; así como los Artículos 22 al 31 de la Ley del Departamento del Distrito Federal.

En la concesión de explotación de bienes, interviene el Artículo 27 del párrafo VI Constitucional; Artículos 1 y 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, 35, 3o. fracciones IV, IX, II y IV, 37 fracción XX.

CONCESION DE SERVICIO PUBLICO

Se encuentra la intervención del particular o de empresa y los usuarios.

Se aplica a determinados servicios como aquellos en que hay posibilidades de recibir del usuario una contraprestación.

Cuenta con un poder de modificar el régimen del servicio

Facultades para expropiar subvenciones, franquicias fiscales, beneficios para el equilibrio financiero.

Existe régimen de tarifas sujetas a los de derecho público y no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión.

CONCESION DE EXPLOTACION DE BIENES DE LA FEDERACION

Relación entre el Estado y el concesionario.

Se aplica para la explotación del subsuelo, o establecimiento de servicios que lo requieren

Su poder de modificación es mínimo

Facultades para la autorización de apropiación y beneficio de las sustancias minerales, mediante el pago de impuestos, logrando la estabilidad financiera.

La explotación va en beneficio de la nación, sin dañar el subsuelo.

CONCESION MINERA

Intervención directa del Ejecutivo Federal, Secretaría de Energía Minas e Ind. Paraesta.

Cuenta con poder de modificación en su beneficio.

Existe una clasificación de la cual nace más eficiente su producción.

De explotación, de exploración, para beneficio en terrenos ejidales o comunales.

En la concesión minera, Artículos 10, 51, 52, 91, 64, 83, 6, 23, 42, fracción I.

Tanto en la concesión de servicio público y explotación de bienes de la federación, intervienen, el Estado, el concesionario y los usuarios, beneficiarios o consumidores.

Ambas concesiones cuentan con su periodo de terminación - (plazo) caducidad o nulidad, señalándose que en caso de incumplimiento existe una sanción administrativa o penal.

En este apartado es muy importante señalar la reglamentación de la Ley General de Bienes Nacionales, acerca de los señalamientos jurídicos en los que se envuelven las concesiones.

Las concesiones sobre este tipo de bienes (bienes del dominio público), genera el derecho de aprovechamiento o explotación no siendo estos derechos reales, ya que los derechos de uso, aprovechamiento y explotación son otorgados por la autoridad administrativa.

En cuanto al plazo de la concesión para señalar sus diferencias o similitudes, se debe tomar en cuenta, el beneficio social que representará, la localidad donde se encuentra el beneficio social que el material ha utilizado, el personal capacitado para su mejor aprovechamiento etc., lo cual implica que a criterio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología podrá conceder por 20 años prorrogables.

En relación con el plazo viene ligado su terminación la cual se origina porque sea cumplido con su fin porque ya no se

es posible cumplir con lo establecido o por renuncia con el - concesionario ya que tanto la revocación, nulidad y caducidad se presentará en todos los tipos de concesión pero éstas serán siempre dictadas por la autoridad administrativa, previa audiencia que se conceda a los interesados para rendir pruebas y lo que a su derecho convenga.

El Artículo 24 de la citada ley hace referencia a que llegado el término para las concesiones, permisos o licencias, pasan al dominio de la nación los inmuebles, de dicho artículo, consideramos nosotros tienen un criterio no muy claro al emplear los términos concesiones, permisos y licencias ya que estos - conceptos son empleados por algunos autores como el sinónimo de la concesión, términos que son inadecuados considerarlos como del mismo significado que la concesión.

Por lo que respecta al Artículo 25 nos establece la situación de que las concesiones no pueden ser sometidas a arrendamiento, comodato, gravamen, ya que el concesionario tiene la obligación de ejercer sus obligaciones y derechos generados al ser otorgada la concesión, a menos de que exista de por medio una autorización de la autoridad administrativa otorgante ya - que de no ser así se considera nula.

Dicho artículo es uno de los más importantes debido a que señala las obligaciones del concesionario, en virtud de la concesión al mantenerle presente que debe realizar personalmente sus obligaciones.

El Artículo 26 trata el rescate de bienes públicos siem--

pre que sea por utilidad pública, con la debida indemnización de por medio.

Mientras que el Artículo 27, señala que se otorga las concesiones en base al Artículo 27 Constitucional, teniendo el Ejecutivo Federal la facultad de negar la concesión cuando:

- I. Si el solicitante no cumple con lo que las leyes dispongan.
- II. Si se crea un acaparamiento contrario al interés social.
- III. Si la Federación decide emprender una explotación directa de los recursos de que se trate;
- IV. Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales, o
- V. Si existe algún motivo fundado de interés público.

El Artículo 30 establece que para aprovechamientos especiales de bienes de uso común, se requiere concesión otorgada con los requisitos que establece la ley.

Artículo 31, en casos previstos en la ley en materia de aguas de dominio directo, de la nación y zonas federales, se podrán dar a particulares sin concesión especial.

Respecto de esta ley pensamos que es muy clara en su reglamentación acerca de las concesiones.



## F. ENFOQUES PRACTICOS DE LA CONCESION EN EL ESTADO MEXICANO

La economía mexicana ha iniciado una era de "Revolución económica" cuyo objeto es mejorar la eficacia en el uso de los recursos y en la operación de los mercados, teniendo como resultado el surgimiento del desarrollo concesionario.

Ya que en estos momentos la situación práctica y jurídica de la concesión es la siguiente:

Se habla de un desplome estrepitoso de la minería, ocasionado, entre otros factores, por los reducidos precios de los recursos en los mercados, tanto nacionales como internacionales; lo que ha originado en la estructura económica mexicana, verdaderos efectos negativos que se traducen en el cierre total de 80 micros y medianas empresas con los consecuentes despidos masivos de cientos de trabajadores en los últimos cuatro años.

Urge, por esa razón impulsar aquí una nueva cultura productiva con mayor diversificación. Este es el gran desafío - que hay que atender.

Un claro ejemplo lo vemos en el siguiente caso:

La aguda crisis del sector de la industria extractiva zacatecana, se presentan dos elementos que demuestran la gravedad del caso.

- 1) La minera real de Angeles, ubicada al sureste de la entidad y considerada la productora de plata más importante de América, despidió a sus trabajadores, por la falta de recursos

que permitan el mejor funcionamiento de la concesión minera;

- 2) La crisis a nivel mundial de la rama concesionaria en un - 80%.

Esto unido a nuestra situación de muestra que hasta hace poco todo parecía indicar que la profunda liberación económica que han traído consigo los procesos de globalización (y conjuntamente con ello la gran revolución tecnológica), solo afectaría a la pequeña y mediana empresa.

Pero no fue así, la microminería sufre ahora, también las consecuencias.

Ante este panorama el gobierno y el seguramente régimen de la federación, deberán enfrentar el desafío impulsando toda la rama concesionaria, con una renovada conciencia y cultura productiva que aliente la diversificación, con el fin de superar la dependencia de una economía sujeta a los valores de una agricultura.

La crisis que experimenta la concesión en todos los tipos de manera específica, plantea tres singulares consideraciones.

1. Es un imperativo transformar la cultura productiva de México, en el sentido de que no habrá de jugar un papel terminante las instituciones jurídicas.

2. Es urgente avanzar en la diversificación productiva en el Estado con el fin de que la economía no esté sustentada sólo y exclusivamente en esos dos sectores que como la minería y la agricultura temporal eran, se manifiesta en franca crisis.

3. La industria extractiva, con la actual crisis, muestra rutas nuevas de explotación y exploración que deben atenderse.

Esto solamente representa o marca un receso histórico obligado, en espera de mejores condiciones.

Ya que el pueblo mexicano se ha visto forzado a vivir grandes y bruscos acontecimientos, los cuales le han obligado a realizar muchos esfuerzos, sobre todo en materia económica.

Lo cual demuestra que los ciudadanos han tenido grandes tareas que emprender, las cuales son: la formación de grandes equipos de ciudadanos con el objetivo de lograr el desarrollo económico, social y político del país.

El aspecto social y económico siempre van ligados cuando se hace referencia a una situación que se presenta en el Estado, ésta es la que representa la concesión en el sistema gubernamental mexicano.

Para la concesión administrativa tanto el aspecto social como económico van encaminados al progreso de sus estructuras legales, ya que el aspecto económico refleja de una manera ya más real, la situación que presenta el Estado, en virtud de que la economía como en todas las naciones es la base de una superestructura, la cual rige su propio desarrollo como nación y a la vez fomenta su progreso en todos los niveles que la componen.

Ya que la riqueza comprendida dentro del estudio económico del Estado, debe de tener como principal objetivo el emplear

disposiciones tendientes a la regulación y distribución de dicha riqueza.

En cuanto al aspecto social, es igual de relevante que el económico, porque la sociedad depende del desarrollo de los individuos que la componen, pues en ella se presentan todos los problemas generados por la convivencia humana, la cual tiene - diversos intereses de índole, político, jurídico, cultural, pero sobre todo situaciones económicas y sociales.

Por ende, el pueblo mexicano pese a los constantes dese-quilibrios económicos que ha tenido ha sabido salir adelante, prueba de ello es que la sociedad mexicana ha tratado de combatirlos con trabajo y unidad y no mediante la lucha contra el - gobierno.

Esto no significa que la sociedad mexicana, sobre todo la clase obrera se mantengan inmóviles ante los cambios económi-cos que sufre el país, esta sociedad opta por medios fundamen-tales pero sin alterar la paz que ha conservado México, duran-te muchos años.

"La concesión se nos presenta como un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública, otorga a particulares el derecho de explotar un bien propiedad del Estado o un servicio público".

Esto nos hace pensar tanto en efectos positivos como negativos, que produce la concesión en nuestra sociedad como son:

- La concesión en tiempos antiguos, es el llamado privilegio -

que trae como consecuencia una riqueza desequilibrada en la Nueva España.

- Sin tener una estructura legal en forma, produce efectos de mayor proyección; caso concreto los permisos los cuales permitieron una relación entre el rey y el súbdito, es decir, - entre el rico y el pobre. Debido a que el rey al otorgar - una merced; comprometía a la vez al vasallo a darle parte de la riqueza que él obtenía por su trabajo.
- Gran proyección tuvieron las concesiones en tiempos posteriores a la Independencia, que produjeron un levantamiento o - surgimiento de la economía mexicana y que lo podemos demostrar con la serie de concesiones de tipo minera.
- La entrega de la concesión ya en pleno, produce como efecto la división de una doctrina que iguala a la concesión con licencia, permiso y autorización.
- Consecuencia de la presencia de la imperatividad de un acto administrativo, es decir, el poder de la administración.
- La importancia de un acto unilateral de la autoridad, proyeciéndose hacia el particular.
- Lo más trascendente de los efectos económicos que se presenta en la concesión.

Efectos sociales: mayor relación entre el Estado y el particular.

Efectos políticos: mayor estructura gubernamental y mayor apoyo a las disposiciones legales.

## G. LAS ALTERNATIVAS QUE PRODUCEN LAS CONCESIONES EN EL ESTADO MEXICANO

Los beneficios que se producen con la concesión son otorgados a tres núcleos de personas, Estado, particular y usuario.

Al igual que otras sociedades la sociedad mexicana a través de su desarrollo, ha buscado la manera de lograr los más importantes avances.

Dichos avances se traducen en los llamados "Beneficios".

Se han logrado una serie de beneficios en el aspecto político, social y económico que en relación a la administración pública, y con la concesión propiamente. Podríamos señalar lo siguiente aclarando que la concesión desde comienzos de la etapa de independiente, produjo varios cambios a la nación aunque no en forma muy clara.

- Aparece el llamado regalo o concesión al ser un premio generador de riqueza, produciendo beneficios a ambas partes que era una parte de desarrollo a nivel interno.

- Posteriormente se presenta una serie de disposiciones legales acerca de la concesión, en especial la minera con las cuales aparecen previstos en el gobierno que liberaba la Nueva España;

- Más tarde en la época independiente aparecen los primeros acuerdos o contratos llevados a cabo por el particular y el gobierno, señalándose entre otras disposiciones las condi--

ciones a la que se someterían ambos como el régimen de tarifas;

- En cuanto a vías de comunicación la concesión también - se ha hecho presente beneficiando en el año 1837, construyendo la vía férrea de México a Veracruz, con la construcción de dicha vía vinieron muchas más pero el primer provecho elocuente fue la cantidad de ayuda que representaba una infinidad de personas para tratar de alguna forma de combatir la incomunicación que existía.

- Un procedimiento constitucional al que sometieron las partes, trayendo como consecuencia positiva, la total aplicación de la Constitución en su forma más rigurosa.

- Posteriormente en los tiempos modernos el otorgamiento de la concesión administrativa reflejaba la utilidad que ella brindaba a todos los niveles, pues con la existencia de concesiones, el obrero era beneficiado, pues para él representaba - trabajo y en consecuencia una mejor forma de vida; para los ricos inversionistas también están beneficiados al superar muchas veces lo invertido en la concesión, y el usuario que será beneficiado con la utilización de servicio derivado de la concesión.

Muchas de las veces utilizamos la palabra inconveniente - en muchos aspectos de nuestra vida, para significar o señalar - algo que está en contra de nuestros intereses y que no es objetivo.

De lo anteriormente señalado entendemos que los inconvenientes sociales por los que ha pasado nuestra nación, se refie

re a malas políticas empleadas por la Administración Pública.

De los inconvenientes sociales más importantes que encontramos en materia de concesiones son:

- Primeramente la concesión en la antigüedad a pesar de que tiene un significado equivocado, llama "merced" o no es adecuado dicho término ni posible, ya que no puede ser un privilegio del rey, ya que éste es la respuesta de un logro o beneficio de la libertad conseguida por el pueblo siendo en estos momentos un derecho objetivo;

- De esto se deriva que la propia concesión desde su concepto se emplea mal, ya que se le ha considerado como sinónimo de permiso o licencia lo cual perjudica la estructura del significado de la concesión.

- En su aspecto jurídico y legal en siglos pasados la concesión es aceptada por medio de un procedimiento que se daba a decisión del Congreso de la Unión lo cual señalaba que este procedimiento del que hablamos era inconstitucional, porque no era sometido a una verdadera decisión en la cual se llevará un procedimiento que permitiera una visión más completa de sus beneficios, provechos y sometida a la decisión del Congreso de la Unión, puesto que se deberá establecer determinadamente los fines de la concesión como son:

- ° Mayor bienestar social.
- ° Beneficio para el particular y el Estado, y
- ° Fortalecimiento económico del país.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**



- Se buscaba una serie de disposiciones legales que permitiera adaptar los alcances de la concesión, lo cual no se pudo lograr hasta que ya se hablaba de la concesión como un acto administrativo cuyo procedimiento sea constitucional y discrecional de alguna manera de la autoridad administrativa.

- En México se señalan concesiones, las cuales no del todo son malas debido a que en manos de particulares podrá tener mejores provechos logrando mejor estabilidad social tanto para el Estado como para el pueblo.

En los países en donde coexisten grupos de índole y de nivel cultural muy diferentes, la tarea de elevar a los de nivel bajo o de asimilar a todos los demás, es una empresa que requiere del aleccionamiento social; de esto habrá de proceder un estudio de hechos tal y como son en la realidad concesionaria.

Ya que el progreso y la mejora de la concesión pueden depender en gran medida de la cantidad de nuevas ideas que se produzca en ella, todos los órdenes económico, social y jurídico, esto permite que la libre discusión en esta materia con el espíritu de superación el deseo siempre de algo mejor para la sociedad por medio de algún factor como en este caso la concesión nos da la posibilidad para dedicarnos más a la investigación social y concreta sobre un objeto.

Entre las posibles soluciones en materia concesionaria, encontramos:

1) Control ejercido por un grupo sobre la conducta de los miembros

bros de un núcleo, es decir, el Estado;

- 2) Control sobre los miembros integrantes de la unión política.
- 3) Control sobre los individuos que pretenden hacer enriquecimientos sometidos y violando lo establecido por la ley Administrativa en materia de concesiones.

Estos tipos de control tratan más que nada de poner al Estado, particular y pueblo de acuerdo con sus fines, ya que hacen presión de autoridad y moldea la personalidad y la conducta del Estado, concesionario y usuario en concordancia con las convicciones vigentes relacionadas con la concesión; con lo ordenado en los modos colectivos o con lo dispuesto por las autoridades administrativas.

El Estado debe optar por tener como alternativa positiva, el propio curso que tomará la concesión.

Caso concreto en las alternativas de México acerca de la concesión es que a principios de abril del presente año analizan México y Canadá, posibles inversiones en el sector minero, estudiando temas vinculados en el desarrollo del sector minero, su marco legal, la política fiscal, la protección del ambiente y la estructura que implementa el país haciéndose principalmente la comparación de legislaciones mineras vigentes en ambos países, los regímenes fiscales para la minería de México y Canadá.

Esto significa que si países como Canadá están interesados en la minería mexicana, es porque en ella encuentran una forma

de riqueza lo cual indica que la Administración Pública debe - prestar más atención a las concesiones administrativas pues es to demuestra que no están en decadencia y que las concesiones pueden representar una gran riqueza para la nación.

Es fácil comprender que no son los mismos años ni las mismas situaciones, lo cual resulta que muchas veces las leyes - son ineficaces en gran parte. Claro que para progresar en materia de concesiones necesitamos dos requisitos:

Ser capaz de aprovechar el pasado, pero solo para obtener un antecedente, situación que se llevó a cabo anteriormente en materia de concesiones pues la experiencia es muy importante - en la administración; por otro lado tener la precisa capacidad de hacerse libre de la que fue ayer, para poder ampliar nuevas alternativas en materia de la concesión administrativa, es decir, para tratar de corregir y aumentar criterios antiguos, pe no no inservible, claro ejemplo de esta concesión como sinónimo de permiso, erróneo cuyo fundamento lo encontramos en la ju risprudencia, en la legislación efectiva federal existe una - gran imprecisión al usar la palabra concesión.

Tradicionalmente se le emplea para los casos a que se otorga a los particulares del derecho, para explotar o aprovechar un bien del dominio público de la federación, o para cuando se trate de explotar un servicio público, sin embargo, algunas le yes hablan de la concesión sin que se trate de la concesión de un servicio público o hacen mal uso del concepto permiso o autorización, debiendo ser concesión por ejemplo: Ley Federal de

Radio y Televisión imponen la necesidad de la concesión, para el caso de la explotación de una estación de radio, televisión de tipo comercial y en cambio exige.

### CONCLUSIONES

PRIMERA. La concesión es una modalidad de la propiedad privada que pertenece al territorio como elemento del Estado.

SEGUNDA. Las concesiones, son producto de la evolución de la transformación de las grandes ciudades en cuanto a sus recursos naturales.

TERCERA. Las concesiones son otorgadas por el Estado Mexicano, para que contribuyan al bienestar de su población, y se realicen los fines del Estado.

CUARTA. La Naturaleza Jurídica de las Concesiones se encuentra fundamentada en el Artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA. El Estado Mexicano, ha adoptado una política de concesiones parte de los servicios públicos para prestar mayor fluidez a la capacidad de necesidades de su población.

SEXTA. La concesión como prestación de servicios públicos, es una alternativa para satisfacer las necesidades del pueblo mexicano a través de sus fines.

SEPTIMA. La concesión debe de ser tomada como elemento fundamental para el desarrollo del Estado Mexicano.

## BIBLIOGRAFIA

- ABAD HERNANDO, Jesús L., Derecho Administrativo. 2a. ed., -  
Edit. Porrúa, México 1989, 803 pp.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 3a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México 1989, 847 pp.
- ALEXANDROV, N. G., Teoría General del Estado y del Derecho. -  
Edit. Grijalbo, México, D. F. 1966.
- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. Edit. -  
Harla, México 1987.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ciencia Política. Antigua Librería Robledo, México 1961.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ética y Estado. Textos Universitarios UNAM, México 1975.
- BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Edit. Jus, México 1955.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. -  
7a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México 1988, 1058 pp.
- CABANELAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 2a. ed., Edit. Hellanista, México 1977, 772 pp.
- CANASI, José. Derecho Administrativo. 4a. ed., Edit. Depalma Buenos Aires, Argentina, 1976. 555 pp.

- CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho Administrativo. 2a. ed., -  
Edit. Porrúa, S. A., México, 427 pp.
- CORDON MORENO, Faustino. La Legitimación en el Proceso Con-  
tencioso-Administrativo. 1a. ed., Edit. Universidad de -  
Haurra, España 1979, 225 pp.
- CUEVA, Mario de la. Apuntes de Teoría del Estado. UNAM/Facul-  
tad de Derecho, México 1961.
- CUEVA, Mario de la. La Idea del Estado. UNAM/Facultad de De-  
recho, México 1975.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Héctor. Elementos de Derecho Adminis-  
trativo. 4a. ed., Edit. Limusa, México 1989, 194 pp.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría del Estado. 2a. ed., Editores  
Mexicanos Unidos, México 1979.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. Naturaleza, Objeto y Método de la -  
Teoría General del Estado. Edit. Jus, México 1950.
- HELLER, Hermann. Teoría del Estado. 3a. ed., Fondo de Cultura  
Económica, México 1955.
- JELLINEK, Jorge. Teoría General del Estado. Edit. Albatros, -  
Argentina 1943.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Edit. Nacional, Méxi-  
co 1965.
- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Génesis y Teoría General del  
Estado Moderno. Edit. Manuel Porrúa, S. A., México 1975.

- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4a. ed. Edit. Porrúa, S. A., México 1975, 220 pp.
- PENICHE BOLIO, Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. 4a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México 1975, 225 pp.
- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, México 1979.
- REYES HEROLES, Jesús. Teoría General del Estado. Apuntes de Cátedra, UNAM/Facultad de Derecho, México.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 14a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México 1988.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 17a. - ed., Edit. Porrúa, México 1980, 631 pp.