



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

"LEGALIDAD EN LA APLICACIÓN DEL PUNTO 5.1.2 DE LA
NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-001-SEDG-1996 'PLANTAS
DE ALMACENAMIENTO PARA GAS L.P. DISEÑO Y
CONSTRUCCIÓN'"

T E S I S

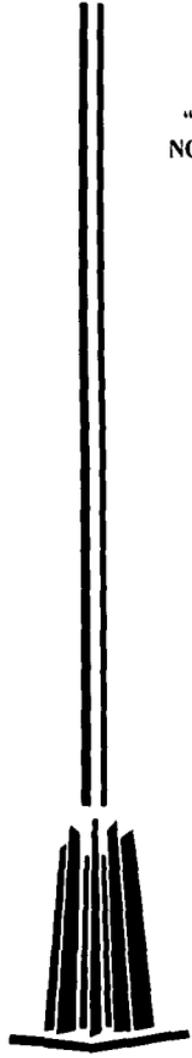
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTÍNEZ FERNÁNDEZ MARTHA EMMA

ASESOR:
LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MEX.

NOVIEMBRE 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





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 esta 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.

GRACIAS A DIOS

Porque me has permitido la vida,
con sus altas y bajas, sus dulzuras y sinsabores,
porque me conduces por el camino
siempre con el cuidado de un padre, de un amigo.

Porque me has dado una familia,
una madre maravillosa,
unos abuelos increíbles,
unos amigos sin igual.

Porque a cada momento me muestras
que no estoy sola,
me das la oportunidad de sentir
la fuerza del amor en mi vida.

Gracias Dios por acompañarme a concluir
algunas páginas en el libro de mi vida,
y con ello, te pido que sigas a mi lado
durante la escritura de mis siguientes hojas.

GRACIAS A MI MADRE

No puedo escribirte
sin sentir lágrimas en mis ojos,
pues a ti te debo la vida,
la razón, la templanza,
el coraje para salir adelante,
el consejo sabio y maduro,
la armonía en mi hogar,
el deseo de superación,
el anhelo de vivir,
el hábito de estudio,
el poder del perdón
y tantas cosas más, que seguramente
podría escribir un libro con todo
lo que te agradezco, sin embargo,
quizás esto encierre todo:
Te debo lo que soy,
con todo lo que esto significa.

Por ello, gracias mamá, desde el fondo
de mi corazón.

GRACIAS A MIS ABUELOS:

Alejandro Fernández Delgado †

Emma Mendoza Carrillo †

Porque Dios me ha premiado con grandes cosas,
pero sin duda, uno de mis mas grandes tesoros
son ustedes, quienes aunque ya no pueden leer estas líneas,
sé que en donde se encuentren, están orgullosos de mí.

Porque me cuidaron cuando enfermé,
me dieron el amor de padres, de abuelos, de guías,
me mostraron con su ejemplo,
que el mejor y único camino para salir adelante,
es el trabajo.

A ti abuela, porque de ti aprendí
que el amor va de la mano con el sacrificio,
sacrificio por tus hijos, por tu familia,
aunque en ello te lleve la vida.

A ti abuelo, porque eres un fuerte cimiento en mi vida,
porque eres el hombre más grande en mi ser,
quien en vida, me sostuvo en mis caídas,
y en tu muerte, me mantienes erguida,
y siempre me has hecho orgullosa de mi origen.

GRACIAS AL AMOR

Al amor que estuvo,
al amor que está,
y al amor que estará,
porque tú no tienes un nombre,
no distingues edad,
ni color cuando eres sincero.

Porque eres el único que provoca
lágrimas de alegría
y alegría aún en la mas profunda tristeza,
eres fiel y siempre una buena compañía.

Y muy especialmente a ti,
que compartiste mis años de aprendizaje,
por ser un maestro, un amigo
y un gran amor en cada momento.

GRACIAS A MI FAMILIA

A mis tíos, primos y sobrinos
porque comparten conmigo
la alegría, la tristeza,
y todos los matices del sentimiento,
el cual se vive diferente con un lazo de sangre,
con el recuerdo, el anhelo.

Por aceptarme con mis errores y virtudes,
y por amarme aún a pesar de mis faltas.

GRACIAS A MIS AMIGAS Y AMIGOS

No voy a escribir tu nombre aquí,
porque ya está en mi corazón,
porque has compartido conmigo momentos
especiales, de toda clase,
en los cuales nos hemos reído hasta caer,
donde peleamos, lloramos,
nos dijimos cuánto nos extrañamos
o lo bien que nos ha caído no vernos,
en fin, lo cierto es que,
si no fuera por ti y los días de quincena...

Probablemente esto sería una pesadilla.

**GRACIAS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Porque me brindaste la oportunidad de estudio,
superación y has sido el pilar de mis más grandes sueños.

En tus aulas he disipado mis más grandes temores,
he forjado mis valores
y sobre todo, me has proporcionado los medios
para tener una vida digna.

**GRACIAS A LA
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

Porque gracias a lo que en ti he aprendido
crecí como ser humano y como profesionista,
dejas en mí grandes y hermosos recuerdos.

Y porque dentro de ti se queda lo más
grande que tengo, la esperanza del futuro,
de un futuro prometedor no sólo para mí,
sino para quien me siga en las generaciones.

GRACIAS A MIS MAESTROS Y SÍNODOS

A todos mis maestros,
porque han compartido conmigo
sus conocimientos, su experiencia y
su fuerza.

A mis maestros de la Universidad,
porque son ejemplo de esfuerzo, tenacidad
y sobre todo, porque me han enseñado que
ser egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México,
especialmente Campus Aragón,
es el mayor orgullo.

GRACIAS A MI ASESOR LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES

Porque sus comentarios me han conducido
con delicadeza por el camino de la verdad,
siendo un claro ejemplo de esfuerzo y deseo
de mantener el nombre de nuestra alma mater
encima de todo lo que nos intente agraviar.

**LEGALIDAD EN LA APLICACIÓN DEL PUNTO 5.1.2.
DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-001-SEDG-1996
'PLANTAS DE ALMACENAMIENTO PARA GAS L.P. DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN'**

Introducción.....	Página 1
-------------------	-------------

**Capítulo 1
MARCO REGULATORIO
LA NORMA**

1.1. Marco Regulatorio.....	3
1.1.1. Breve análisis comparativo de la normatividad anterior aplicable en materia de distancias.....	18
1.1.2. Acuerdo para la reubicación de Plantas de Almacenamiento ubicadas dentro de las poblaciones.....	20
1.2. La Norma Oficial Mexicana	
1.2.1. Concepto de Norma (genérico).....	23
1.2.2. Diferentes tipos de Normas.....	23
1.2.3. La Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996.....	28

**Capítulo 2
CONCESIÓN E INTERÉS PÚBLICO**

2.1. Concesiones.....	31
2.1.1. Concepto.....	33
2.1.2. Fundamento legal y naturaleza jurídica.....	41
2.1.3. Principios que la rigen.....	44
2.1.4. Permisos, licencias, autorizaciones y sus diferencias con la concesión.....	52
2.2. Permisos en materia de Gas L.P.....	56
2.3. Función Administrativa. Interés Público en Derecho Administrativo.....	61
2.3.1. Función y actividad administrativa.....	63
2.3.2. Interés Público.....	66

Capítulo 3
APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LA
NOM-001-SEDG-1996

3.1. La Dirección General de Gas L.P. como autoridad encargada de aplicar la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996.....	76
3.1.1. Programa de Reubicación para Plantas de Almacenamiento de Gas L.P., a efecto de cumplir con lo dispuesto por el Punto 5.1.2. de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996.....	77
3.2. Principios aplicables.....	78
3.2.1. Principios Generales del Derecho.....	79
3.2.2. Principio de Irretroactividad en Derecho Administrativo.....	81
3.2.3. Derechos Adquiridos y Expectativas de Derecho.....	89
3.2.4. Principios Básicos de la Administración.....	94
3.2.5. Principio de Legalidad en la Actividad Administrativa.....	97
Conclusiones.....	109
Bibliografía.....	112
Anexo.....	116

INTRODUCCIÓN

La Secretaría de Energía, pertenece a la Administración Pública Centralizada, y se encuentra facultada por el Poder Ejecutivo Federal para preservar la seguridad de las personas y de sus bienes.

La Secretaría de Energía, como cabeza de sector en materia de energéticos, encuentra su fundamento en los artículos 26, 33, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De conformidad con el Reglamento Interior de dicha Dependencia, cuenta en su organización interna, entre otras Unidades Administrativas, con la Dirección General de Gas L.P. (DGGLP), encargada de llevar a cabo el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, así como vigilar los aspectos técnicos y de seguridad en materia de transporte, almacenamiento y distribución de Gas L.P., excepto cuando éstos sean realizados por medio de ductos, y emitir los permisos que en dichas actividades se expiden.

Dentro de los actos para los cuales se encuentra facultada la Secretaría de Energía, se encuentran las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), emitidas en éste caso, por la Secretaría de Energía a través del Comité Consultivo Nacional de Normalización en Materia de Gas L.P., las cuales son actos que cubren los requisitos de ley impuestos para los actos administrativos, y con un carácter general; dichas Normas Oficiales Mexicanas son documentos que contienen especificaciones técnicas que cubren los procedimientos previamente establecidos para su elaboración en las disposiciones legales aplicables.

Con el objeto de establecer los requisitos mínimos de seguridad que se deben cumplir en el territorio nacional para el diseño, construcción y funcionamiento de las Plantas de Almacenamiento de Gas L.P. se emite la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996 'Plantas de almacenamiento para Gas L.P. Diseño y construcción', publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1997.

La mencionada Norma Oficial Mexicana, señala en su punto 5.1.2. que las distancias mínimas existentes entre la tangente de los tanques de almacenamiento y diversos elementos externos, entre los que se encuentra la casa habitación, deberá ser de 100 metros.

Con el objeto de dar cumplimiento a las disposiciones de la Norma Oficial Mexicana, la Dirección General de Gas L.P. ha instaurado el Programa de Reubicación para Plantas de Almacenamiento de Gas L.P. que no cumplen con el punto 5.1.2. de la misma, fundamentándose en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, la propia Norma y Acuerdos.

El efecto de la aplicación de lo señalado en el párrafo que antecede, crea un conflicto de intereses entre los particulares (permisionarios) y la actividad administrativa del Estado (Interés público), ya que los permisionarios argumentan la violación a sus derechos adquiridos, la omisión en el respeto al Principio General de Derecho 'primero en tiempo, primero en derecho', así como la aplicación retroactiva de la Norma, mientras que los propietarios de las casas habitación acreditan en todo momento su derecho de propiedad sobre los predios donde construyeron las casas; pues lo anterior es consecuencia de no prever el crecimiento de las poblaciones, así como la falta de una normatividad anterior en materia de distancias entre los tanques de almacenamiento y las construcciones de los predios aledaños a la Planta.

Atendiendo a lo expuesto, en el presente trabajo de investigación se analizan los elementos para acreditar la legalidad en la aplicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996, en lo particular en su punto 5.1.2., ya que la finalidad de la actividad administrativa es satisfacer y vigilar el interés público o colectivo.

Capítulo 1

MARCO REGULATORIO LA NORMA

1.1. MARCO REGULATORIO

México, al igual que los otros países del mundo, sustenta en gran medida su desarrollo económico y social en el uso de energéticos. En este sentido, el sector energía tiene un papel decisivo en la vida nacional: genera electricidad e hidrocarburos como insumos para la economía y la prestación de servicios públicos, aporta importantes contribuciones a los ingresos fiscales y da empleo a más de doscientos sesenta mil trabajadores.

En el año 2001, los cambios en un mundo cada vez más globalizado incidieron en el rumbo de la economía de nuestro país e hicieron necesario modernizar y fortalecer la normatividad aplicable, con la finalidad de que respondiera a las nuevas tendencias mundiales y a las exigencias de una sociedad mexicana cada vez más participativa y demandante de mejores servicios.

De esta forma se orienta el quehacer de la Administración Pública al diseño de políticas públicas energéticas y a la conducción estratégica de las actividades de su sector coordinado, a fin de garantizar el suministro de energéticos de manera eficiente, con calidad, seguro, rentable y respetuoso del medio ambiente, con lo que reafirma su carácter rector sobre el ámbito energético en México.

En materia de energéticos, no se excepciona definir las estrategias, políticas y metas para el aprovechamiento y transformación industrial de los recursos de gas L.P., así como establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de seguridad, garantizando que la prospectiva sobre el comportamiento del mercado nacional de gas L.P., incluya las necesidades previsibles del país en materia de este insumo.

El Gas Licuado de Petróleo (gas L.P.), las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) y las Concesiones se encuentran reguladas por un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter federal y local.

El gas L.P., es una mezcla de gases susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, los cuales son productos considerados por nuestro sistema legal y económico, como petroquímicos básicos, y su explotación corresponde única y exclusivamente a la Nación, en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; actividad que el Estado lleva a cabo por conducto de Petróleos Mexicanos (PEMEX), organismo paraestatal encargado de la industria petrolera, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, delimita la actuación del Estado respecto a las actividades en las que mantiene su exclusividad, al señalar la competencia de Petróleos Mexicanos para la elaboración, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano¹ del petróleo y sus derivados.

De acuerdo con dicha Ley Reglamentaria, las actividades relativas al transporte, almacenamiento y distribución² del gas L.P. hasta los usuarios finales, podrán ser llevados a cabo por los sectores social y privado, conservándose siempre dentro de un ámbito de aplicación de carácter federal, estas excepciones son consecuencia de la multiplicidad de actividades que debe cumplir el Estado, y la imposibilidad material de realizarlas por sus propios medios.

La Secretaría de Energía, a fin de regular las actividades citadas en el párrafo que antecede, emite las Normas Oficiales Mexicanas, por conducto del Comité Consultivo Nacional de Normalización en Materia de Gas L.P. Son actos que cubren los elementos de una ley; contienen especificaciones técnicas obligatorias para determinados sujetos de derecho. La Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996, regula a los permisionarios con plantas de almacenamiento para distribución de gas L.P., las cuales se encuentran constituidas por un sistema fijo y permanente de instalaciones apropiadas, para almacenar gas L.P. en grandes cantidades.

El marco regulatorio del gas L.P., se encuentra constituido por el conjunto de disposiciones jurídicas que se exponen a continuación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917) y sus Reformas

1 Venta de primera mano es considerada aquella enajenación de gas L.P. de origen nacional que realiza PEMEX a un tercero (sólo permisionario) para su entrega en territorio nacional, o bien, aquella venta que realiza PEMEX a un tercero (también permisionario) en territorio nacional con gas L.P. importado, cuando éste haya sido mezclado con gas L.P. de origen nacional.

2 Distribución es la actividad de recibir, conducir, almacenar y entregar gas L.P., a usuarios finales.

Artículo 14:

"...A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

Artículo 16:

"...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Artículo 25:

"...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo..."

Artículo 27:

"...Corresponde a la Nación el dominio directo de... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;..."

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva..."

Artículo 28:

"...El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

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.

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

El Estado planea la actividad económica de la Nación, y permite la participación del particular para cumplir con sus fines. La explotación, uso y aprovechamiento del petróleo es una actividad exclusiva de la Nación, inalienable e imprescriptible. Sin embargo, otorga concesiones sobre actividades previamente establecidas en esta industria.

Los actos administrativos que emita la autoridad competente de regular la actividad del concesionario, deberán cumplir con los requisitos constitucionales de no retroactividad, seguridad y certeza jurídica, así como contar con una debida fundamentación y motivación.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958)

Artículo 1º:

"...Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional -incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él..."

Artículo 2º:

"...Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente..."

Artículo 3º:

"...La industria petrolera abarca:

I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y

III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:

1. Etano;
2. Propano;
3. Butanos;
4. Pentanos;
5. Hexano;
6. Heptano;
7. Materia Prima para negro de humo;
8. Naftas; y
9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos..."

Artículo 4º:

"...La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º, que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Salvo lo dispuesto en el artículo 3º, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan..."³

Artículo 9º:

"...La industria petrolera y las actividades a que se refiere el artículo 4º, segundo párrafo, son de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación que las rijan..."

³ Este artículo es uno de los fundamentos para concesionar el Servicio Público de transporte, almacenamiento y distribución del gas L.P. a usuarios finales.

Artículo 13:

"...Los interesados en obtener los permisos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 4º de esta Ley, deberán presentar solicitud a la Secretaría de Energía que contendrá: el nombre y domicilio del solicitante, los servicios que desea prestar, las especificaciones técnicas del proyecto, los programas y compromisos de inversión y, en su caso, la documentación que acredite su capacidad financiera...

Los permisos podrán revocarse por cualquiera de las causas siguientes:

...V. No cumplir con las normas oficiales mexicanas, así como con las condiciones establecidas en el permiso.

Los permisionarios están obligados a permitir el acceso a sus instalaciones a los verificadores de la Secretaría de Energía, así como a proporcionar a ésta toda la información que le sea requerida para comprobar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo..."

Artículo 14:

"...La regulación de las actividades a que se refiere el artículo 4o, segundo párrafo, y de las ventas de primera mano de gas, tendrá por objeto asegurar su suministro eficiente y comprenderá:

I. Los términos y condiciones para:

a) El otorgamiento, la transferencia y la revocación por incumplimiento de los permisos;...

c) La prestación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución;...

IV. La inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones establecidas en los permisos y de las normas oficiales mexicanas..."

Artículo 16:

"...La aplicación de esta ley corresponde a la Secretaría de Energía, con la participación que esté a cargo de la Comisión Reguladora de Energía, en términos de las disposiciones reglamentarias..."

El derecho de la Nación sobre el petróleo y sus derivados, es inalienable e imprescriptible, la explotación, uso y aprovechamiento de éstos es exclusiva y corresponde al Gobierno Federal regularlo.

Dentro de esta industria, se encuentran comprendidas las actividades relativas al transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P., mismas que podrán ser concesionadas al particular previo Permiso, salvo las ventas de primera mano; los permisionarios podrán construir las instalaciones propias para desarrollar la actividad.

Los interesados en obtener algún Permiso para el transporte, almacenamiento y distribución en materia de gas L.P. deberán cumplir con las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación emitidas por el Gobierno Federal, entre ellas las Normas Oficiales Mexicanas, cuyo cumplimiento será verificado y comprobado en cualquier momento por la Secretaría de Energía a través de la Dirección General de Gas L.P. Sin embargo, los Permisarios no se encuentran exentos de cumplir con las disposiciones locales que, en su caso, emitan otras Autoridades en el ámbito de su competencia.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976) y sus Reformas

Artículo 1º:

"...La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada..."

Artículo 26:

"...Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

...Secretaría de Energía..."

Artículo 33:

"...A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;

VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;..."

Artículo 48:

"...A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..."

Artículo 49:

"...La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades..."

Dentro de la estructura del Gobierno Federal se encuentra la Secretaría de Energía, autoridad administrativa facultada, entre otras cosas, para emitir Normas Oficiales Mexicanas en Materia de Gas Licuado de Petróleo y proponer las acciones conducentes en el sector.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de julio de 1992)

Artículo 1º:

"...La presente Ley regirá en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social. Su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la Administración Pública Federal que tengan competencia en las materias reguladas en este ordenamiento..."

Artículo 2º:

"...Esta Ley tiene por objeto:...

II.- En materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación:

- a) Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;...
- d) Promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;..."

Artículo 38:

“...Corresponde a las dependencias según su ámbito de competencia:...

II.- Expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones y determinar su fecha de entrada en vigor;...

V.- Certificar, verificar e inspeccionar que los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades cumplan con las normas oficiales mexicanas;...”

Artículo 52:

“...Todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas...”

Es una ley especial que regula la industria del gas L.P. Determina el procedimiento de creación de las Normas, entre otras materias, fomenta y obliga a la observancia de las Normas Oficiales Mexicanas, permite la participación del sector público y privado, y faculta a las autoridades emisoras para verificar y comprobar su cumplimiento.

Ley General de Bienes Nacionales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 08 de enero de 1982)

Artículo 1º:

“...El patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio público de la Federación, y
- II. Bienes de dominio privado de la Federación...”

Artículo 16:

“...Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión...”

Artículo 20:

“...Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de la concesión...”

Artículo 23:

"...La nulidad, la revocación y la caducidad de las concesiones sobre los bienes de dominio público, cuando procedan conforme a ley, se dictarán por la autoridad administrativa a que por ley corresponda el ramo, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 18, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga..."

El gas L.P. es un bien del dominio público de la Nación, inalienable e imprescriptible, es decir, no susceptible de venderse o adquirir derechos sobre éste por el simple transcurso del tiempo, los particulares sólo podrán realizar su uso, aprovechamiento o explotación, en los términos de las Leyes y Permisos que se dicten en la materia, así tenemos que las concesiones para prestar el servicio público de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P. no crean derechos, por lo tanto, si los particulares que gozan del derecho de una concesión no cumplen con las disposiciones aplicables, previa audiencia de ley, se les podrá revocar la concesión.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988)

Artículo 1º:

"...La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;..."

Artículo 2º:

"...Se consideran de utilidad pública:

...IV.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas..."

Artículo 23:

"...Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

...VIII.- En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población,..."

Artículo 145:

"...La Secretaría promoverá que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente tomándose en consideración:

I.- Las condiciones topográficas, meteorológicas, climatológicas, geológicas y sísmicas de las zonas;

II.- Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos;

III.- Los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales;

IV.- La compatibilidad con otras actividades de las zonas;

V.- La infraestructura existente y necesaria para la atención de emergencias ecológicas; y

VI.- La infraestructura para la dotación de servicios básicos..."

Artículo 146:

"...La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento..."

Artículo 147:

"...La realización de actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, se llevarán a cabo con apego a lo dispuesto por esta Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas oficiales mexicanas..."

Es una Ley especial que contiene disposiciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y del territorio nacional, cuyo fin es garantizar el desarrollo, salud y bienestar de las personas y su entorno; mediante el establecimiento de zonas de salvaguardia con respecto a aquellas en donde se realizan actividades riesgosas, previo análisis de aspectos geográficos, crecimiento demográfico, impacto de eventos extraordinarios, infraestructura, etc.

La Secretaría de Energía, en coordinación con otras dependencias, determina las actividades riesgosas, entre las cuales se encuentran las relativas al gas L.P. por sus características de explosivo y flamable, y por lo tanto se deben llevar a cabo con apego a las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones aplicables.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1959)

Este Reglamento contiene las especificaciones relativas a la explotación, uso y aprovechamiento del petróleo y sus derivados.

Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1999)

Artículo 99:

"...Los productos y servicios que no cumplan con las normas oficiales mexicanas, quedarán inmovilizados en el lugar en donde se encuentren, mediante la adhesión o colocación de sellos o fajillas y, en el caso de servicios, se prohibirá su prestación.

Siempre con cargo al interesado y en los términos que determine la autoridad competente, dichos productos o servicios podrán:

- I. Acondicionarse;...
- IV. Sustituirse...

En caso de que no fueran aplicables alguna de las alternativas anteriores, los productos serán inutilizados a costa del fabricante, productor nacional o importador, con el método que determine la autoridad competente en razón del tipo de producto o instrumento de que se trate..."

Los productos, servicios o instalaciones que no cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas podrán ser inmovilizados, clausurados o prohibidos según sea el caso. Una vez que el interesado los acondicione o sustituya podrán prestar nuevamente el servicio o actividad concesionada.

Reglamento de Gas Licuado de Petróleo (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999)

Artículo 1º:

"...Este ordenamiento tiene por objeto regular las ventas de primera mano y los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de Gas Licuado de Petróleo.

Las ventas de primera mano y el transporte, almacenamiento y distribución de Gas L.P., son actividades de exclusiva jurisdicción federal, de conformidad con el artículo noveno de la Ley. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias, de seguridad y de regulación que las rijan..."

Artículo 3º:

"...La aplicación e interpretación de este Reglamento para efectos administrativos, corresponde a la Secretaría conforme al artículo 16 de la Ley..."

Artículo 23º:

"...Los títulos de los permisos deberán contener:

- I. En todos los casos:...
- d) Cualquier otra información relacionada con el cumplimiento de este Reglamento y de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables;..."

Artículo 78:

"...Todos los Permisarios tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Mantener en condiciones de seguridad las obras, instalaciones, vehículos, equipo y accesorios conforme a las Normas Oficiales Mexicanas;
- II. Prestar el servicio cumpliendo con las medidas de seguridad establecidas en las Normas Oficiales Mexicanas y este Reglamento;..."

Artículo 87:

"...El diseño, construcción, equipamiento, modificación, funcionamiento y retiro de...Plantas de Almacenamiento para Distribución,...se llevarán a cabo con apego a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

Las actividades a que se refiere el párrafo anterior, deberán evaluarse y dictaminarse por las personas acreditadas y aprobadas en la materia correspondiente, conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización...”

Artículo 96:

“...Las Plantas de Almacenamiento para Distribución...se ubicarán respecto a los predios colindantes, de conformidad con lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

En los predios circundantes por seguridad se podrán establecer zonas intermedias de salvaguarda, conforme a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente...”

Este ordenamiento reglamenta la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, comprende las actividades y servicios relativos al transporte, almacenamiento y distribución del gas L.P.

Fue emitido por la Secretaría de Energía, autoridad del Gobierno Federal competente para regular los aspectos técnicos y de seguridad en materia de gas L.P., y por tanto, aplicar e interpretarlo.

Establece los requisitos y el procedimiento para obtener un Título de Permiso en las actividades antes citadas, así como para desarrollarlas, y los lineamientos para la prestación de los servicios; establece las personas acreditadas para evaluar la conformidad de las instalaciones de gas L.P. con las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes; fija las sanciones y medidas de seguridad y demás obligaciones a cargo del permisionario.

Reglamento Interior de la Secretaría de Energía (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de junio de 2001)

Artículo 1º:

“...La Secretaría de Energía, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le encomiendan las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La Secretaría, para el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus obligaciones como coordinadora de sector, realiza la intervención que proceda y sujeta sus relaciones con las entidades paraestatales agrupadas, conforme a lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1o, 8o y 9o de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales...”

Artículo 3º:

"...Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Energía cuenta con los servidores públicos y las unidades administrativas siguientes:...

- III.- Subsecretario de Hidrocarburos...
- d) Dirección General de Gas L.P., y..."

Artículo 23:

"...El Director General de Gas L.P., tiene las siguientes atribuciones:...

II.- Fomentar y vigilar la observancia de condiciones técnicas y de seguridad y demás normas relacionadas con el transporte, almacenamiento y distribución del Gas L.P., excepto cuando se realice por medio de ductos;

III.- Realizar visitas de verificación o comprobación de las instalaciones relativas al transporte, almacenamiento y distribución de Gas L.P., a fin de comprobar que se cumplan con las normas legales y disposiciones contenidas en los ordenamientos respectivos, salvo aquellas que sean del ámbito de competencia de otras unidades administrativas y, en su caso coordinar con las entidades federativas la verificación del cumplimiento con las normas oficiales mexicanas;...

VI.- Aplicar las sanciones en las materias de su competencia, establecidas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, así como en otras disposiciones jurídicas aplicables;...

XI.- Expedir normas oficiales mexicanas, así como promover y participar en la elaboración de las mismas, con objeto de satisfacer los requisitos técnicos y de seguridad en lo concerniente al transporte, almacenamiento y distribución de Gas L.P., excepto cuando se realice por medio de ductos;...

XVIII.- Verificar o comprobar la aplicación y el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, que en materia de Gas L.P., se expidan, excepto cuando se realice por medio de ductos;

XIX.- Realizar la evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas en materia de Gas L.P., excepto cuando se realice por medio de ductos, así como aprobar a las personas acreditadas que se requieran para dicha evaluación;...

XXIV.- Suscribir documentos relativos a visitas de verificación o comprobación, así como las resoluciones en el ámbito de su competencia, incluyendo recursos administrativos, sanciones, clausuras, revocaciones de permisos y aprobaciones de unidades de verificación, laboratorios de prueba y organismos de certificación, que constituyan actos de autoridad en el ejercicio de la aplicación de las leyes y disposiciones administrativas aplicables.

Los actos de autoridad que emita en el ámbito de su competencia, derivados del ejercicio de la aplicación de las leyes y disposiciones administrativas aplicables, relativos a visitas de verificación o comprobación, así como resoluciones, incluyendo sanciones, clausuras y revocaciones de permisos, al igual que aprobaciones de unidades de verificación, laboratorios de prueba y organismos de certificación, los podrán suscribir y realizar los Directores de Operación y Supervisión, Normalización, Apoyo Legal y Enlace,

Estadística y Asuntos Especiales, de acuerdo con las asignaciones de responsabilidades que les confiera el Director General o los manuales de organización que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación. Las respuestas de quejas o atención ciudadana y de prevención, los podrán suscribir los directores y subdirectores de área previstos en el Manual de Organización General de la Secretaría...”

Dentro de la estructura de la Administración Pública Federal Centralizada, se encuentra la Dirección General de Gas L.P. de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía, Unidad Administrativa facultada, entre otras cosas, para vigilar y hacer cumplir a los concesionarios las disposiciones del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y las Normas Oficiales Mexicanas que en materia de gas L.P. emita.

Normas Oficiales Mexicanas en materia de Gas Licuado de Petróleo

La Secretaría de Energía, por conducto de la Dirección General de Gas L.P. ha emitido nueve Normas Oficiales Mexicanas, para regular los aspectos técnicos y de seguridad de los productos e instalaciones que empleen el gas L.P. Entre ellas destaca la NOM-001-SEDEG-1996 “Plantas de almacenamiento para Gas L.P. Diseño y construcción”.

1.1.1. Breve análisis comparativo de la normatividad anterior aplicable en materia de distancias

Diversas disposiciones han regulado las actividades relativas al transporte, almacenamiento y distribución del gas L.P., y éstas se han adaptado, como toda la normatividad en nuestro sistema jurídico, a las necesidades de la sociedad, y responde en la misma medida al desarrollo económico, social e industrial de la población de cada época.

Los ordenamientos reglamentarios que preceden al Reglamento de Gas Licuado de Petróleo vigente, no especificaron las distancias mínimas entre los elementos colindantes a las instalaciones de almacenamiento de gas L.P. para distribución, únicamente determinaron la inexistencia de elementos considerados como un riesgo para la seguridad de las plantas de almacenamiento de gas L.P. y la población.

Como resultado de lo anterior, las disposiciones emitidas en materia de distancias mínimas entre la tangente⁴ de los tanques de almacenamiento y los elementos externos señalados por la NOM-001-SEDEG-1996 (que puede ser casa, hospital, etc.⁵), han sido modificadas, y se encuentran en los siguientes términos:

⁴ Véase figura 1.3. al final del Primer Capítulo.

⁵ Vid. Supra. Página 28.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para Distribución de Gas Licuado

Elaborado el 14 de noviembre de 1950 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1959, en su artículo 102 señala lo siguiente:

"...Las plantas de almacenamiento se ubicarán fuera de las zonas residenciales y lugares densamente poblados o construidos. Las construcciones circundantes no deberán presentar riesgos probables para la seguridad de las plantas y en los predios colindantes no se permitirá que se establezcan esos riesgos..."

Reglamento de la Distribución de Gas

Elaborado el 29 de febrero de 1960, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1960, se encuentra en términos similares al Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para Distribución de Gas Licuado de 1950, en su artículo 65 establece que:

"...Las plantas de almacenamiento se ubicarán fuera de las zonas residenciales y lugares densamente poblados o construidos. Las construcciones circundantes no deberán presentar riesgos probables para la seguridad de las plantas, y no se permitirá que en los predios colindantes se establezcan esos riesgos..."

Como se puede observar, en los reglamentos de 1950 y 1960, únicamente se llevó a cabo un cambio en el orden de las palabras, hecho que no afecta en forma alguna la esencia o sentido de éstos, ni determina claramente las distancias mínimas entre elementos, o en su caso, la remisión a otras disposiciones normativas en la materia.

Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo

Elaborado el 24 de noviembre de 1993, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1993. Al igual que los ordenamientos jurídicos que le precedieron, omitió señalar la distancia mínima entre las plantas de almacenamiento para distribución de gas L.P. y los elementos externos, sin embargo, en su artículo 47 dispone lo siguiente:

"...Conforme a lo dispuesto en las normas, las plantas de almacenamiento se ubicarán fuera de los centros de población.

En las construcciones circundantes no deberán realizarse actividades que puedan ocasionar riesgo para la seguridad de las plantas. Para ello, se podrán establecer zonas intermedias de salvaguarda, conforme a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente...”

Lo anterior, no constituye un avance en virtud de la inexistencia de alguna Norma Oficial Mexicana que estableciera las distancias mínimas aconsejables para proteger la seguridad de las personas y sus bienes.

Reglamento de Gas Licuado de Petróleo

Elaborado el 23 de junio de 1999, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999. Este Reglamento no determina cuál es la distancia mínima con respecto a elementos externos a las plantas de almacenamiento de gas L.P., sin embargo, en su artículo 96 establece:

“...Las Plantas de Almacenamiento para Depósito de Gas L.P., las Plantas de Suministro, las Plantas de Almacenamiento para Distribución y las Estaciones de Gas L.P., para Carburación, se ubicarán respecto a los predios colindantes, de conformidad con lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

En los predios circundantes por seguridad se podrán establecer zonas intermedias de salvaguarda, conforme a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente...”

Se observa que no señala una distancia exacta para determinarla como zona de salvaguarda, sin embargo, remite a las Normas Oficiales Mexicanas, lo cual es un avance significativo.

1.1.2. Acuerdo para la reubicación de Plantas de Almacenamiento ubicadas dentro de las poblaciones

En el año de 1986, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de manera conjunta con la Secretaría de Salud, publica en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1986, el Acuerdo para la Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P. ubicadas dentro de poblaciones, el cual determina lo siguiente:

“...Las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Salud, con fundamento en los Artículos 34 Fracción XXI y 39 Fracción XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 123, 162 y 163 de la Ley General de Salud y 1o, 5o, 6o Inciso a, 16, 65, 66, 88 y demás relativos del Reglamento de la Distribución de Gas y

CONSIDERANDO

Que el artículo 65 del Reglamento de la Distribución de Gas establece que las plantas de almacenamiento de Gas L.P. se ubicarán fuera de las zonas residenciales o lugares densamente poblados o construidos y que las construcciones circundantes no deberán presentar riesgos probables para la seguridad de las plantas.

Que el crecimiento urbano registrado en distintas zonas del país ha ocasionado que algunas plantas de almacenamiento de Gas L.P. se ubiquen ahora en zonas densamente pobladas o construidas y, por consiguiente, impliquen riesgos inminentes para la vida de las personas y para la propiedad.

Que para garantizar la seguridad de la población que las circunda, es necesario reubicar las plantas de almacenamiento de Gas L.P. que se encuentran en esa circunstancia; lo que deberá efectuarse gradualmente a fin de no afectar el abasto del energético a la población, han considerado conveniente expedir el siguiente:

ACUERDO PARA LA REUBICACIÓN DE PLANTAS DE ALMACENAMIENTO DE GAS L.P. UBICADAS DENTRO DE POBLACIONES.

ARTÍCULO PRIMERO.- Las plantas de almacenamiento de Gas L.P. que por el crecimiento demográfico de la población se encuentren actualmente a una distancia menor de 100 metros de las construcciones destinadas a habitación, reuniones públicas o centros de trabajo medidos del tanque de almacenamiento o zona de trasiego⁶ más cercano a éstas, deberán reubicarse a otro lugar dentro del plazo máximo de un año, contado a partir de la fecha en que se les notifique el requerimiento para tal fin, el que se fundará en dictamen que formulen conjuntamente las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Salud.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Los propietarios de las plantas que deban reubicarse deberán cumplir, en un término de 30 días naturales, contados a partir de la notificación del requerimiento aludido en el artículo anterior, con las normas que establezcan ambas Secretarías y las siguientes medidas de seguridad:

- 1.- Instalar sistemas de monitoreo y detección de fugas de Gas L.P. conectados a sistemas de aspersión de operación automática.
- 2.- Verificación o reubicación de las zonas de carga y descarga de autotransportes.

⁶ La zona de trasiego está integrada por los lugares de una planta de almacenamiento de gas L.P. donde se realizan operaciones de suministro de gas L.P. a vehículos propiedad de la empresa (área de carbazón), de llenado de recipientes portátiles (área de llenado), descarga de semirremolques, carrotanques (área de recepción) y carga de autotanques (área de suministro).

3.- Estudio técnico de las áreas de circulación de acuerdo al movimiento interno de operación de las plantas (se prohibirán maniobras riesgosas).

4.- Construir muretes de concreto de 60 centímetros de altura, en torno a los tanques de almacenamiento.

5.- Delimitar los linderos de las plantas de almacenamiento con bardas de 3 metros de altura como mínimo, de material que impida la propagación del Gas L.P.

6.- Instalar sistemas de alarmas temprana.

7.- Enviar reporte mensual firmado por el Técnico responsable de la planta indicando las condiciones de operación y mantenimiento preventivo y correctivo que se hayan realizado durante ese período.

Quedarán relevadas del cumplimiento de estas medidas aquellas plantas de almacenamiento que dejen de operar de inmediato al notificárseles el requerimiento.

ARTÍCULO TERCERO.- Las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Salud, Intensificarán las verificaciones técnicas de plantas de almacenamiento de Gas L.P. con el propósito de garantizar plenamente la seguridad de la población.

ARTÍCULO CUARTO.- El incumplimiento a lo previsto en los artículos primero y segundo del presente Acuerdo, será sancionado con la clausura definitiva de la planta de almacenamiento de Gas L.P. de que se trate, atento lo dispuesto a los artículos 88 y 122 del Reglamento de la Distribución de Gas. Dicha clausura será decretada y ejecutada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y notificada por ésta a la Secretaría de Salud.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 31 de octubre de 1986.- El Secretario de Salud, Guillermo Soberón Acevedo.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Cervantes.- Rúbrica..."

El Acuerdo transcrito, es el primer antecedente donde se establecen los 100 metros como distancia mínima entre las construcciones destinadas a habitación, reuniones públicas o centros de trabajo y los tanques de almacenamiento; fija el procedimiento para la reubicación de las plantas de almacenamiento de gas L.P. para distribución.

1.2. LA NORMA OFICIAL MEXICANA

1.2.1. Concepto de Norma (genérico)

De acuerdo con Eduardo García Máynez, la norma en sentido amplio, *latu sensu*, se aplica a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; y en estricto sentido, *strictu sensu*, corresponde a la que impone deberes o confiere derechos. Las reglas prácticas cuyo cumplimiento es potestativo se llaman reglas técnicas. A las que tienen el carácter obligatorio o son atributivas de facultades, les damos el nombre de normas. Éstas imponen deberes o conceden derechos, mientras los juicios enunciativos se refieren siempre, como su denominación lo indica, a lo que es.⁷

1.2.2. Diferentes tipos de Normas

En este contexto, antes de exponer brevemente cada uno de los conceptos en los cuales se entienden los tipos de normas, resulta conveniente señalar que la Normalización, es la actividad realizada para establecer especificaciones de distintas clases de productos, procesos y servicios, así como la manera de evaluar la conformidad de dichas especificaciones.

En materia de Normalización, encontramos los siguientes tipos de Normas:

- Normas Mexicanas

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización en su artículo 3 fracción X, nos define a la Norma Mexicana (NMX), como el instrumento técnico elaborado por un organismo nacional de normalización y, a falta de éste, por la Secretaría de Economía, el cual establece para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.

Las NMX son de aplicación voluntaria generalmente, de observancia nacional, regional o local, sin embargo existen Normas Oficiales Mexicanas que hacen a las NMX de carácter obligatorio al referenciarlas en su contenido.

Según lo dispone el artículo 51-A de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la vigencia de las Normas Mexicanas es de cinco años, al término de los cuales, en todo caso, deberán ser revisadas o actualizadas por los organismos encargados de emitir las en la materia respectiva.

7 Loc.cit., Introducción al Estudio del Derecho, Quincuagésima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Página 4.

- Normas Internacionales

La Norma Internacional es aquel lineamiento o documento normativo que emite un Organismo Internacional de Normalización o cualquier otro Organismo Internacional relacionado con la materia a regular. El organismo que elabore la Norma, deberá estar reconocido por el Gobierno Mexicano en términos del Derecho Internacional. La finalidad de la Norma Internacional es crear un lenguaje común y un mínimo a exigir en el comercio mundial, para evitar barreras técnicas o una competencia que no sea justa.

- Normas Extranjeras

La Norma Extranjera, es emitida por un organismo o dependencia de normalización público o privado reconocido oficialmente por un país, no tiene aplicación en el ámbito internacional, sino únicamente es de observancia obligatoria en el país donde se está emitiendo.

- Normas de Referencia

Las Normas de Referencia (NR), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, son aquellas elaboradas por entidades de la Administración Pública Federal, para aplicarlas a los bienes o servicios que adquieran, arrienden o contraten, cuando las Normas Mexicanas o Internacionales no cubran los requerimientos de las mismas, o sus especificaciones resulten obsoletas o inaplicables.

- Normas Emergentes o de Emergencia

En virtud de la necesidad de regular circunstancias imprevistas, surge la Norma Emergente (NOM-EM), elaborada directamente por la dependencia competente y responsable de ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, aún sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso, sin la participación de las demás dependencias facultadas en términos de ley.

El objeto de la NOM-EM es regular los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen las finalidades de las Normas Oficiales Mexicanas.

El artículo 48 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, dispone que la vigencia de la Norma Emergente, es por un máximo de seis meses, y en ningún caso se puede expedir más de dos veces consecutivas la misma norma, en las circunstancias aludidas.

- Normas Oficiales Mexicanas

La Norma Oficial Mexicana (NOM) es la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes. Establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación; cuando los productos, procesos o servicios puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente general o laboral, o causar daños a la preservación de recursos naturales.

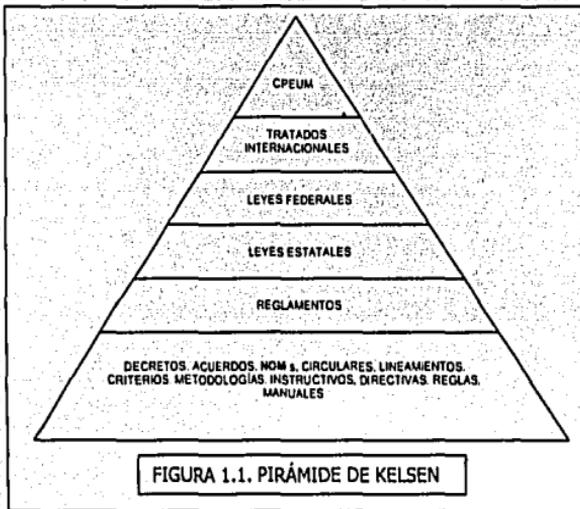
En relación con lo anterior, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en su artículo 40, dispone como finalidades de las Normas Oficiales Mexicanas, las siguientes:

- Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;
- Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales;
- Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;
- Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad;

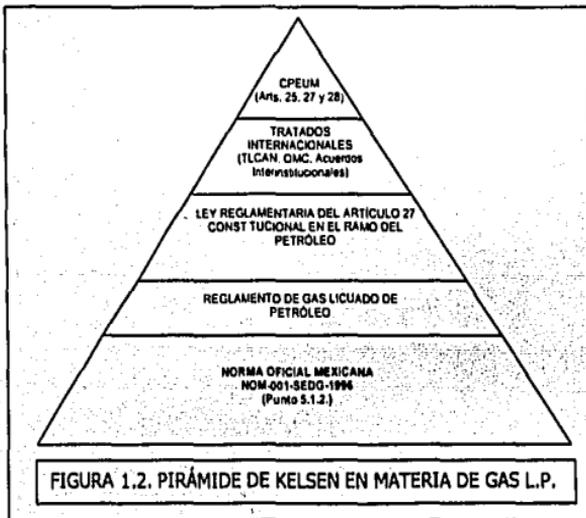
- Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente;
- Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión;
- La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación;
- La descripción de emblemas, símbolos y contraseñas para fines de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
- Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales;
- Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;
- Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos.

Al igual que las NMX, las Normas Oficiales Mexicanas tienen una vigencia de cinco años, al término de los cuales, en todo caso, deberán ser revisadas o actualizadas por el Comité Consultivo Nacional de Normalización en la materia que corresponda, y tratándose de almacenamiento, transporte y distribución de gas L.P., han de ser revisadas por el Comité Consultivo Nacional de Normalización en Materia de Gas L.P., en términos de lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Ubicación de las Normas Oficiales Mexicanas en la Pirámide de Kelsen:



De acuerdo con lo anterior, la Pirámide de Kelsen adaptada al régimen legal en materia de gas L.P. y específicamente a la regulación de plantas de almacenamiento de gas L.P. para distribución, la encontramos de la siguiente forma:



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2.3. La Norma Oficial Mexicana NOM-001-SE DG-1996

La Secretaría de Energía, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 26 y 33 fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 38 fracción II, 40 fracción XIII, 47 fracción IV de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 33 del Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo, y 12 bis fracción I del Decreto por el que se adiciona el Reglamento Interior de la Dependencia⁸, y previo análisis y consideración del riesgo que representan las plantas de almacenamiento de gas L.P., en coordinación con el Comité Consultivo Nacional de Normalización en Materia de Gas Licuado de Petróleo emite la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SE DG-1996, "Plantas de almacenamiento para Gas L.P. Diseño y construcción."

La NOM-001-SE DG-1996, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1997, entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el 13 de septiembre de 1997.

El objeto de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SE DG-1996, consiste en establecer los requisitos mínimos técnicos y de seguridad que se deben cumplir por parte de los permisionarios, en el territorio nacional para el diseño y construcción de plantas de almacenamiento para gas L.P. a efecto de proteger la salud y seguridad de las personas y sus bienes (Interés público).

La NOM-001-SE DG-1996, señala que la distancia mínima de la tangente de los tanques de almacenamiento de las plantas de almacenamiento para distribución de gas L.P., con respecto a elementos externos, deberá ser de 100 metros.

Punto 5.1.2. de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SE DG-1996

La NOM-001-SE DG-1996, en su punto 5.1.2., denominado distancias mínimas de las tangentes de los tanques de almacenamiento, dispone lo siguiente:

Distancias mínimas de las tangentes de los tanques de almacenamiento a: ⁹	
Almacén de combustibles excepto otra planta de almacenamiento de gas L.P.	100,00 m
Almacén de explosivos	100,00 m
Casa habitación	100,00 m
Escuela	100,00 m
Hospital	100,00 m
Iglesia	100,00 m
Sala de espectáculos	100,00 m

⁸ Los artículos aquí mencionados son los que eran aplicables al momento de emitirse la NOM-001-SE DG-1996.

⁹ Estos son los objetos que a lo largo de la presente investigación, hemos de referir como 'elementos externos' a las plantas de almacenamiento de gas L.P. para distribución.

Con base a lo anterior, la Dirección General de Gas L.P., implementa un programa denominado: 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.', que incluye las instalaciones de este tipo ubicadas a una distancia menor de la fijada por la NOM-001-SEDEG-1996, al cual habremos de referirnos posteriormente.

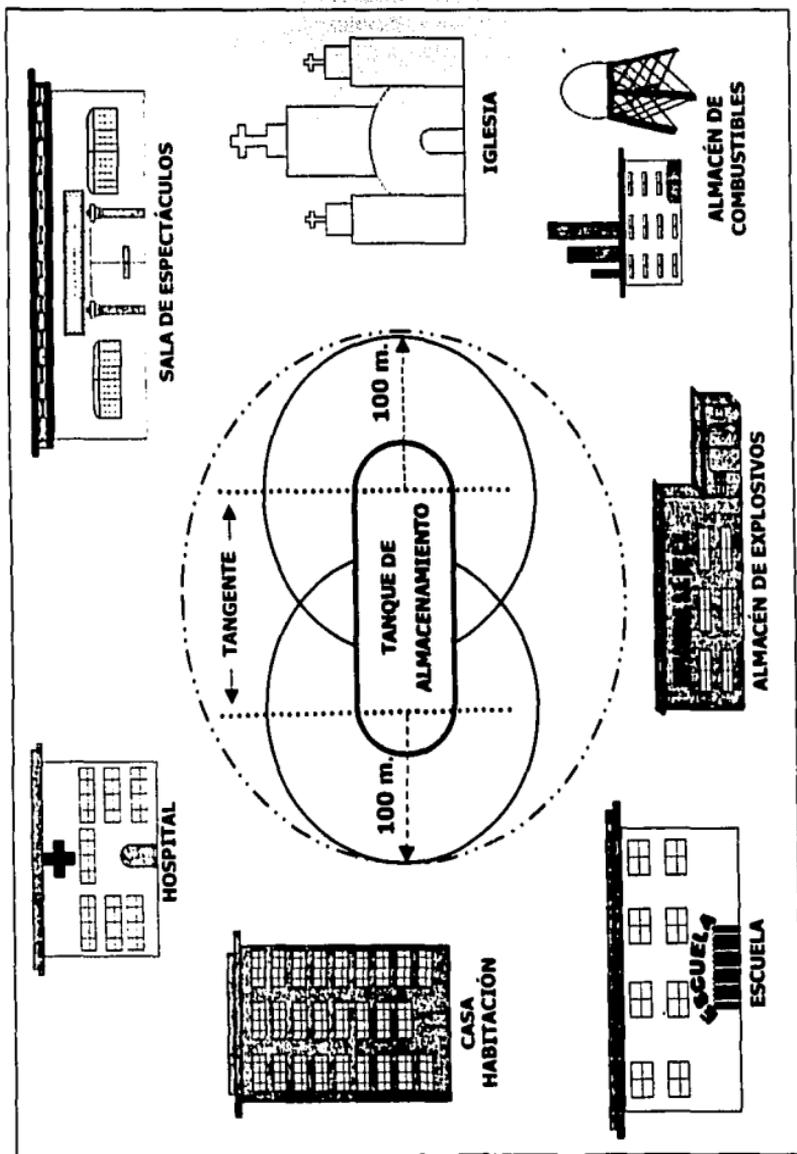


FIGURA 1.3. TANQUE DE ALMACENAMIENTO

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Capítulo 2

CONCESIÓN E INTERÉS PÚBLICO

2.1. CONCESIONES

Evolución Histórica

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

En España se precisa, con perfiles bien definidos la concesión minera, sobre todo en los territorios coloniales.

Eran aplicables al territorio de Nueva España, entre otras, la cédula del 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada, por Felipe II, y 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, la princesa Doña Juana expidió una Ley de Minas, anulándose las antiguas mercedes e incorporándose las minas de oro, plata y azogue a la Corona, cuando no se hubieren trabajado.

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

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

En la Época Independiente se firmaron verdaderos contratos entre la Administración Pública y los particulares, para prestar determinados servicios públicos y utilizar bienes del Estado. En esos contratos, las partes estipulaban la serie de condiciones financieras y de toda índole, que afectarían a la actividad del concesionario.

Particularmente en México, los contratos a través de los cuales se otorgaban concesiones, fueron muy utilizados en el siglo pasado.

El primer contrato de concesión, fue el del 29 de julio de 1857, para establecer lo que se denominaría Banco de México; en 1864, un contrato-concesión al Banco de Londres y México; el 23 de agosto de 1881, se celebró un contrato entre el Banco Franco-Egipcio y el Presidente Manuel González, para establecer un Banco de depósito, descuento y emisión, denominado Banco Nacional Mexicano; el 18 de febrero de 1882, el contrato-concesión para el Banco Mercantil e Hipotecario; el 15 de junio de 1883, se celebró un convenio con el señor Francisco Suárez Ibáñez, para establecer el Banco de Empleados.

En materia de energía eléctrica, se celebraron, entre otros, los siguientes contratos-concesión: En 1895, con el señor Arnold Vaquié, representante de la Société Du Necaxa, para explotar las caídas del Río Necaxa; se traspasó posteriormente este contrato-concesión con aprobación del Congreso de la Unión, el 24 de marzo de 1903, a The Mexican Light and Power Co.; el 31 de marzo de 1896, las autoridades del Distrito Federal celebraron contratos-concesión con la empresa Siemens Halske, de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco; en 1896, se celebró un contrato-concesión con el señor Ernesto Pugibet para explotar una caída de agua en el río de Monte Alto; el 12 de septiembre de 1900, se celebró un contrato-concesión entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican Gas and Electric Co. Limited.

En la práctica y durante el siglo pasado, además de celebrar contratos-concesión, del Gobierno Federal con los particulares, se llevaba a cabo un procedimiento que consistía en someter esos contratos-concesión a la aprobación del Congreso de la Unión, con lo cual, en opinión de algunos juristas, el contrato-concesión se transformaba en acto legislativo y a dicha aprobación se le daba el carácter de ley y, por lo tanto, ya no podía ser revisado, terminado o rescindido, sino con la consecuente aprobación del Congreso de la Unión, en vista del principio de la autoridad formal de la Ley.

Para algunos autores, esta práctica fue totalmente viciosa y anticonstitucional o por lo menos al margen de la propia Constitución, pues conforme al artículo 72 de la Constitución de 1857, el Congreso no tenía facultades expresas para aprobar contratos-concesión celebrados por el Ejecutivo, pues ninguna de las fracciones de dicho artículo contienen esas facultades.¹⁰

10 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, Décimo segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, página 851.

Es así como se observa que durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a través de contratos; sin embargo, la evolución de los principios que regulan estos conceptos a través del tiempo, se han modificado.

En la actualidad, se ha dejado de señalar la concesión como un contrato, por los motivos que analizaremos más adelante en el presente trabajo.

Es necesario señalar que la legislación administrativa mexicana no es muy precisa en el empleo del término concesión administrativa, pues hace referencia a numerosos actos administrativos, algunos de los cuales no deben llamarse propiamente, concesión, o bien, se llama permiso a lo que, según la doctrina, es una verdadera concesión, situación que prevalece en materia de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.

El Sistema Legal Mexicano respecto de las Concesiones

En México existen numerosas leyes que prevén en el ámbito federal, el otorgamiento de concesiones tanto de servicio público, como de explotación de bienes del Estado. Sin pretender hacer una enumeración exhaustiva y al tomar en consideración desde el punto de vista teórico, la existencia de numerosas leyes a lo que la teoría denomina concesión, las leyes denominan en sus textos con los más variados nombres, tales como permisos, licencias o autorizaciones, sin que exista sistematización, ni técnica, al respecto, lo que evidencia que el legislador en uso de su competencia no toma en cuenta ni los antecedentes ni la doctrina sobre este particular, pero desde el punto de vista teórico, podemos encuadrarlos en el concepto de concesión. A veces estas leyes no son tan precisas como el intérprete pudiera considerar, pues hay casos en donde los linderos entre concesión de servicio público y de explotación de un bien del Estado, no quedan claros.

En México, y de acuerdo con lo expuesto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos noveno y décimo, se confirma que las concesiones son de servicio público y de explotación de bienes del Estado.¹¹

2.1.1. Concepto

Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular, ya sea para utilizar bienes del Estado, o bien para establecer y explotar un servicio público, en todo caso, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, así como el procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del cual se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios. También puede ser el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.¹²

11 Ibidem, Página 854.

12 Ibidem, Página 856.

Otros autores consideran que la concesión es una operación por la cual un particular se encarga, a sus gastos, riesgos y peligros, del funcionamiento de un servicio público y, en su caso, de la ejecución de obras públicas, gracias a la transmisión temporal de facultades del poder público, de manera reglamentaria, y merced a una remuneración prevista, derivada de tasas que está autorizado a percibir de los usuarios del servicio.¹³

Concesión, es cualquier disposición que sirve para ampliar la esfera jurídica de los particulares, confiriéndoles ventajas jurídicas de manera directa e inmediata. En esencia, la concesión hace nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad.¹⁴

La corriente iberoamericana, ha llegado a la conclusión de que se trata de un contrato administrativo en el cual se distinguen dos fases: En la primera el poder concedente obra *juri imperi*, organiza y fija normas fundamentales para la prestación del servicio, y el mismo Estado puede modificar las normas al atender a la utilidad pública del servicio; en la segunda se cumple la adhesión del concesionario en forma contractual al responder a un fin utilitario, al aspecto económico de la prestación, manifestaciones indudables de una empresa que satisface necesidades generales o de alto interés colectivo y hacen del contrato un acto complejo.¹⁵

La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.¹⁶

Es un acto administrativo mediante el cual el Poder Ejecutivo Federal confiere a una persona, física o moral, una cierta coordinación o poder jurídico para ejercitar algunos derechos y obligaciones en la explotación de un servicio público, o bienes del dominio del Estado durante un determinado tiempo.¹⁷

El otorgamiento de concesiones se justifica cuando, por razones económicas, políticas o técnicas, la Administración Pública no puede por sí, o por conducto de un organismo descentralizado realizar alguna actividad y tiene que solicitar la colaboración de los particulares a los que les otorga la prestación o explotación de bienes o servicios públicos.¹⁸

13 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, Página 54.

14 ALESSI, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Tomo I, Traducción de la tercera Edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats, Tercera Edición, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1970, Página 166.

15 BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*, Vigésimo primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1992, Página 75.

16 FRAGA, Gabino, Revisada y actualizada por Manuel Fraga, *Derecho Administrativo*, Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, Página 242.

17 MORAL PADILLA, Luis, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, Página 116.

18 Idem.

Concesión es el procedimiento por el cual una persona pública, denominada autoridad concede o confía a una persona, física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público, bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que generalmente consiste en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio.¹⁹

Es el anterior concepto a nuestro parecer, el más completo y que no permite contrariedades en su interpretación, pues contiene todos los elementos integrantes de la concesión, sin perder en ningún momento de vista, que la vigilancia del cumplimiento con las disposiciones aplicables corresponde a las autoridades especialmente facultadas para tal fin.

Clasificación de las Concesiones en Materia Administrativa

Roberto Báez Martínez cita a Garrido Falla, quien clasifica las concesiones en materia administrativa en dos grupos, traslativas y constitutivas.²⁰

Las Concesiones Traslativas, implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la Administración Pública es titular en relación con el servicio público o el dominio público, concesión de servicios públicos y concesiones sobre el dominio público. Responden en todo rigor a las exigencias del concepto de concesión.

Mientras que las Concesiones Constitutivas, son aquellas mediante las cuales, con base en los poderes atribuidos por la ley, la Administración constituye nuevos derechos o facultades a favor de los particulares.

La clasificación más general de las concesiones se reduce a tres grupos importantes:

- a) La concesión de servicio público;
- b) La concesión de explotación de bienes de la Federación, en las cuales se incluyen la concesión minera, la de aguas, las de radio y televisión, la forestal, etc.;
- c) Otros tipos especiales de concesión, como las registradas, las ganaderas y otras.²¹

19 PÉREZ DE LEÓN, Enrique E., *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, Página 190.

20 BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Trillas, México, 1990, Página 134.

21 SERRA ROJAS, Andrés, corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Página 395.

Hemos de considerar que también las leyes administrativas formulan sus propias clasificaciones de la materia especializada.

Desde otro punto de vista, las concesiones también pueden clasificarse más ampliamente, según el objeto para el cual fueron emitidas, es decir, en relación con el resultado práctico que el órgano emisor se propone conseguir.²²

Así es como independientemente de su estudio especial, podemos señalar los siguientes grupos:

1. Concesión para la explotación de bienes del dominio público de la Nación;
2. Concesión para la explotación de bienes del dominio privado de la Federación;
3. Concesión para establecer y explotar servicios de transporte;
4. Concesión para establecer y explotar sistemas y servicios de comunicaciones eléctricas;
5. Concesión para el establecimiento de estaciones de radio y televisión;
6. Concesión en materias relacionadas con servicios de seguridad social;
7. Concesión industrial y comercial;
8. Concesión de explotación de servicios públicos distintos de los enumerados, entre los que se encuentra el servicio público de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.

Es necesario aclarar que entre la concesión de bienes nacionales y la concesión de servicio público existen, por una parte, diferencias y, por otra, identidad.

La diferencia principal estriba en que en la Concesión para la Explotación de Bienes de la Nación sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario y no existe la prestación a favor del público; el concesionario se limita a aprovechar los productos de la riqueza nacional, es decir, los productos de la explotación para la que obtuvo la concesión con las restricciones y obligaciones impuestas por las leyes relativas.

En cambio, en la Concesión de Servicio Público, no sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, existe además un tercer elemento: Los usuarios del servicio, frente a los cuales el concesionario se obliga a la prestación regular, continua y uniforme del servicio, dicha prestación tiene carácter remuneratorio para compensar la inversión del capital.

²² OLIVERA TORO, José, *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, Página 238.

En los casos donde se concede la prestación de servicios públicos, el móvil del concesionario es un fin eminentemente utilitario y para la Administración, el bienestar colectivo con la buena marcha del servicio.

En atención a los criterios vertidos, en materia de gas L.P. las concesiones otorgadas son traslativas, es decir, los particulares asumen la obligación de prestar un servicio que originalmente corresponde al Estado; son de Servicio Público, para el transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P. Por lo que por cuestiones prácticas, hemos de ocuparnos en el presente trabajo únicamente de la Concesión de Servicios Públicos, pues ésta se encuentra ligada a la exposición del marco teórico y legal de nuestro interés.

El servicio público constituye sólo una parte de la tarea del Estado, caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, la distinción del servicio público es: La satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

En 1970, se emiten leyes donde ya se precisa y define el servicio público como la actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo.

Con el mismo criterio de esta ley y dada la finalidad perseguida con la creación del servicio público, la doctrina también ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios el de continuidad, el de adaptación y el de igualdad.²³

Concepto de Concesión de Servicio Público

La concesión de servicio público es un acto administrativo complejo y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, quien asume todas las responsabilidades del servicio y se remunera con los pagos que percibe de los usuarios del servicio concedido.²⁴

23 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 243.

24 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 400.

Con especial atención en los elementos que forman el concepto de concesión, algunos autores señalan la Concesión de Servicio Público como un procedimiento mediante el cual una persona de Derecho Público, llamada autoridad concedente, concede a una persona física o moral, denominada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo la vigilancia de la autoridad concedente, por medio de una remuneración que consiste en las cuotas que el concesionario percibe de los usuarios del servicio.²⁵

La concesión de servicio público, es el acto administrativo de Derecho Público por el cual la Administración Pública encarga temporalmente a una persona, física o moral, la ejecución de un servicio público transmitiéndole facultades específicas, y efectuándose la explotación bajo la vigilancia y control del Estado, a través de las autoridades creadas para tal efecto, manteniéndose la prestación del servicio por cuenta y riesgo del concesionario.²⁶

Con la concesión de servicios públicos se da el fenómeno de particulares que a su propio riesgo emplean capitales propios en empresas comerciales o industriales mediante las cuales sirven al interés público. Sólo puede ser objeto de concesión un servicio que está dentro de la competencia exclusiva del ente público. En algunos casos, las leyes exigen que el particular cuente con los medios técnicos oportunos para la prestación del servicio.²⁷

La concesión consiste en el derecho del concesionario para ejercer el servicio por cuenta de la Administración, y por lo tanto como servicio público, con lo cual goza de una cierta posición jurídica, con especiales poderes y derechos de los que no goza cualquier particular interesado en prestar el mismo servicio por su propia cuenta, o sea, como servicio privado, y es ésta distinta posición jurídica, así como otras posibles ventajas de orden práctico, las que pueden inducir a un particular con posibilidad de prestar determinado servicio libremente por su propia cuenta, a prestarlo como concesionario de un ente público, lo mismo que razones de interés público pueden inducir a la Administración a prestar un servicio, no obstante la posible concurrencia de los particulares.²⁸

El acto donde se concreta la concesión está precedido de un convenio que contiene la enumeración de condiciones bajo las que la concesión se otorga y las normas que habrán de observarse por el concesionario en la gestión del servicio. Estas condiciones están recogidas en los permisos, acto que constituye el fundamento de los deberes del concesionario no solamente frente a la Administración, sino también frente a los terceros usuarios del servicio. La normatividad es de carácter obligatorio, con el fin de tutelar los intereses de estos entes públicos y el normal desarrollo de los servicios.²⁹

25 BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, ob.cit., Página 136.

26 OLIVERA TORO, José, ob.cit., Página 240.

27 ALESSI, Renato, ob.cit., Página 167 y 168.

28 *Ibidem*, Página 167.

29 *Ibidem*, Página 169.

Es conveniente precisar que La Ley sobre Ferrocarriles de 29 de abril de 1899 declaró que sus preceptos reglamentarios de la explotación de servicios "...no constituyen derechos adquiridos para las empresas de ferrocarriles y en consecuencia, ellos podrán ser en todo tiempo modificados o derogados..." Esta clara y temprana concepción de la naturaleza de las concesiones de servicio público recibieron más tarde su franca consagración por gran parte de la doctrina jurídica contemporánea ya que considera la concesión como un acto mixto compuesto de tres elementos: Un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios. La Administración puede variarlo en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin ser necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual.

El segundo elemento de la concesión, el acto condición, como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc. Existe en la concesión un tercer elemento cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, al crear a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración.

El elemento contractual, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, las cuales pueden dejar de existir, es un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, pues representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones.³⁰

Vedel, al tratar este aspecto de la concesión se expresa en los siguientes términos: El concesionario se encuentra así en una situación paradójica. Esta situación consiste en que, por una parte, tiene derecho a esperar la realización de beneficios, pero que, por otra parte está sometido en interés general, a obligaciones que pueden ser modificadas. La solución la proporciona la idea del equilibrio financiero, esta idea se justifica desde luego porque es la expresión de la voluntad de las partes, porque ella se encuentra en la base del contrato. Es, por consecuencia, normal admitir que ni la tarifa ni las cláusulas relativas al funcionamiento del servicio son intangibles con tal de que el equilibrio inicial que las ligaba entre sí sea salvaguardado. La segunda razón que justifica la idea del equilibrio financiero es la de que este equilibrio debe existir en interés del servicio mismo. La idea del equilibrio financiero liga los dos polos de la concesión; es ella la que asegura la síntesis entre el hecho de que se trata de un servicio público y el de que al mismo tiempo se trata de una empresa privada. La idea del equilibrio financiero debe ser combinada con otra: La de que en todo contrato – concesión hay una alea normal.³¹

30 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 245.

31 Ibidem, Página 246.

Clasificación de la Concesión de Servicios Públicos

Los servicios públicos se han clasificado de acuerdo con la forma como satisfacen las necesidades generales y por la forma de gestión de los mismos.

Vistos por la forma como satisfacen las necesidades generales, se distinguen en:

- a) Servicios Públicos Nacionales, es decir, destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional;
- b) Servicios Públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los de puertos y faros, etc.; y
- c) Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de ésta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radiocomunicación, transportes, de gas L.P. para su almacenamiento, transporte y distribución, etc., y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de la vivienda barata, etc.

Desde la forma de gestión de los servicios públicos, se separan aquellos que son manejados en algunos casos como monopolios por el Estado o por organismos creados por el mismo Estado, de los que por medio de concesión se otorgan a individuos o empresas particulares.³²

La identidad entre ambas especies de concesión consiste en que implican la concurrencia de un interés general y un interés particular. En las dos hay intereses contrapuestos, pero es necesario señalar que al concesionario únicamente se le otorga la ejecutabilidad de los servicios públicos o la explotación de los bienes, y el Estado conserva la titularidad de unos y otros. Por eso se dice que concede, pero nunca se enajenan ni el servicio público, ni los bienes del Estado.

En ambos casos, la concesión administrativa es un procedimiento eficaz para entregar a los particulares aquellas actividades o bienes en que predomina el interés público y el Estado no está en condiciones de desarrollar o explotar, bien por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil y conveniente.

³² *Ibidem*, Página 244.

Así, el Estado actúa no en vista del interés del concesionario, sino por el interés colectivo: El derecho que otorga una concesión no se encuentra establecido en el interés del beneficiario, sino en la importancia que para la vida económica del país tiene la explotación de bienes o la prestación de servicios.³³

2.1.2. Fundamento legal y naturaleza jurídica

Fundamento Legal

La concesión del servicio público, encuentra sustento legal en los artículos 25 párrafos segundo y tercero, 27 párrafos cuarto y séptimo y 28 párrafos quinto, décimo y décimo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 4 párrafos segundo y tercero, 9, 13, 14 fracción IV, y 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; 33 fracciones VII y VIII, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 16 de la Ley General de Bienes Nacionales; el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo; y demás disposiciones aplicables.³⁴

Naturaleza Jurídica de la Concesión Administrativa

La doctrina administrativa ofrece diversos criterios para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, en tanto que en la doctrina administrativa extranjera predomina la naturaleza contractual de la concesión. En la doctrina administrativa mexicana, ha prevalecido el criterio de considerarla como un acto de naturaleza compleja o mixta.

Su naturaleza jurídica, varía de acuerdo con las tendencias que puedan apreciarse en la actividad del Estado; en un Estado Liberal, la concesión aparecerá como un contrato, y otorgará al particular determinados privilegios; en un Estado intervencionista o que tienda hacia el socialismo, la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo y paulatinamente se restringirá al régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares.³⁵

Hay cierta imprecisión para fijar la naturaleza jurídica; hay quienes afirman que se trata de contratos, y un sector importante de la doctrina estima que se trata de un acto mixto, que tiene una parte de contrato, una parte de acto administrativo y una parte de acto reglamentario. Sin embargo, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

33 OLIVERA TORO, José, ob.cit., Páginas 240 y 241.

34 Vid supra, Página 3 y ss.

35 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 848.

Si se hace un examen metodológico de los regímenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que para ello los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la Administración, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, aun cuando todavía en ciertas ramas, impropiamente, existen con poca frecuencia algunos contratos-concesión en la experiencia actual administrativa, como son los relativos a la utilización de la zona costera en ciertos puertos de la República, y son los que celebraban la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Pesca hasta diciembre de 1994.

De acuerdo con lo anterior, desde nuestro punto de vista, la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión. Nada tiene de contrato, ni de acto mixto.

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la Administración y el concesionario, es de Derecho Público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario, su actividad y los usuarios.³⁶

Se formulan los siguientes principios para hacer la distinción entre contrato administrativo y concesión:

- 1) Las concesiones están reguladas en su parte general, unilateralmente por la ley; los contratos, están regidos bilateralmente (al menos en su aspecto formal), por las cláusulas del pacto.
- 2) Las concesiones se otorgan por la Administración a un particular, en los contratos en que interviene la Administración, se crean por las estipulaciones entre ella y los particulares.
- 3) En los contratos llamados administrativos la iniciativa parte de la Administración y en las concesiones son pedidas por los particulares; es decir, los contratos son propuestos u ofrecidos por la Administración a los particulares, las concesiones son solicitadas por los particulares a la Administración.
- 4) En la concesión, el particular hace suyos los productos o utilidades de la explotación, tanto de los bienes como de la prestación de los servicios concedidos.³⁷

³⁶ *Ibidem*, Página 856.

³⁷ OLIVERA TORO, José, *ob.cit.*, Página. 237.

La figura técnico-jurídica de la concesión tiene un rasgo peculiar, el que la Administración confiere a los particulares nuevos poderes o derechos, amplía en esta forma su esfera jurídica. Nuestra legislación administrativa emplea el término "concesión", de una manera tan generalizada, que es imprescindible, en cada caso, determinar si los actos administrativos a los que se aplica esa denominación tienen caracteres por los cuales puedan considerarse de la misma naturaleza jurídica.

Advertimos, no podrán ser materia de concesión aquellas actividades que justifican la existencia del Estado (seguridad pública, justicia) y las que carezcan de contenido económico y constituyen la competencia administrativa de los órganos, y así quedan para la concesión los servicios de interés público predominantemente económico o la explotación de bienes públicos, en ambos casos, el concesionario obtiene una retribución o utilidad.³⁸

Teoría Contractual de la Concesión

Es la teoría tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, principalmente la concesión de servicio público. La concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la Administración Pública y el concesionario, como persona física o una persona jurídica colectiva. El concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio incentivado con prestaciones de carácter económico.

La Concesión como un Acto Unilateral y Reglamentario

Para quienes se inclinan por ésta teoría, la concesión es un acto jurídico unilateral sometido por un mandato del poder público a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, por lo tanto, se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

La Concesión como un Acto Mixto

Esta teoría proclama que la concesión se descompone en dos elementos: 'la situación reglamentaria' y el 'contrato administrativo'. La situación reglamentaria resulta de la organización del servicio y es la parte más importante; la contractual le está subordinada; es esencialmente de naturaleza financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume. Del carácter complejo del acto de concesión resulta que el concesionario se halla en una situación jurídica especial, en el sentido de que en la parte reglamentaria se consignan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas.

³⁸ *Ibidem*, Página 239.

La concesión resulta de un acuerdo de voluntades entre el concesionario que acepta bajo ciertas condiciones, administrar el servicio público y la Administración que le confía esta gestión. Este acuerdo de voluntades se une al pliego de condiciones establecido por la Administración, que fija las reglas de funcionamiento del servicio, las tarifas que deben percibirse de los usuarios, las sanciones en caso de faltas del concesionario a sus obligaciones, la duración de la concesión, etc.³⁹

Hoy día, el acto de la concesión se presenta como un acto complejo, como consecuencia de su carácter reglamentario y por otra parte, del carácter contractual, que es la teoría más aceptada por los juristas y la que se acerca con mayor exactitud a la especial naturaleza de las concesiones.

Son de naturaleza reglamentaria, todas las reglas que fijan la organización y el funcionamiento del servicio (en esta se encuentran las Normas Oficiales Mexicanas, la prestación del servicio que proporciona a los usuarios, derechos, etc.).

En el aspecto reglamentario, particularmente en materia de gas L.P., tenemos la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y las Normas Oficiales Mexicanas, entre ellas destaca la NOM-001-SEDG-1996.

Elementos de la Concesión

- a) La autoridad concedente, que puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal. Únicamente la Administración Pública Federal tratándose de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.;
- b) El concesionario, es la persona física o jurídica, a quien se otorga y es el titular de la concesión;
- c) Los usuarios, que como ya mencionamos, sólo existen en el supuesto de la concesión de servicio público, pues en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.⁴⁰

2. 1.3. Principios que la rigen

En el ámbito del Derecho, son utilizados principios básicos que complementan la normatividad vigente y aplicable a las instituciones de su campo, en materia de concesiones no tenemos la excepción, es así como Gabino Fraga nos señala los principios de continuidad, adaptación y de igualdad.

³⁹ En nuestra opinión, este autor le concede los elementos de un contrato de adhesión, con características especiales.

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 857.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Principio de Continuidad

Dada la finalidad que se persigue con la creación del servicio público, la doctrina ha considerado como uno de los principios esenciales comunes a todos los servicios el de continuidad, en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer, la cual existirá mientras la sociedad se encuentre organizada y el Estado no tenga los recursos para ser autosuficiente en todos los ámbitos.

Principio de Adaptación

Este principio implica la posibilidad de modificar el marco legal aplicable, a medida que varía dicha necesidad, es decir, debe responder a las exigencias de la sociedad.

La actividad del concesionario en orden al ejercicio del servicio objeto de la concesión está sometida a un intenso control por parte del concedente. Tal control se justifica, en parte, por el hecho de que el particular desarrolla una actividad de carácter público, o sea, propia del Estado.

Principio de Igualdad

El principio de igualdad significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

La doctrina mexicana también considera como principios aplicables a las concesiones, la capacidad jurídica, técnica y financiera del concesionario, el plazo en la concesión, los derechos y obligaciones del concesionario, entre otras, que en nuestra opinión, constituyen más bien características que deben observarse para el buen funcionamiento del servicio público concesionado, y también forman parte del marco legal aplicable a las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.⁴¹

Para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal relativo se inspira en ciertos principios, encaminados a garantizar por una parte que el Poder Público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión. Existen, además, para algunas concesiones, preceptos tendientes a evitar que con su otorgamiento puedan causarse perjuicios a terceros.⁴²

41 ALESSI, Renato, ob.cit., Página 175.

42 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 246.

Por lo que, haremos breves consideraciones de derecho con relación a lo anterior.

a) Capacidad jurídica del concesionario

Según la materia, las leyes especiales establecen el cumplimiento de ciertas condiciones, entre las que podemos puntualizar el ser mexicano por nacimiento, o en su caso, ser una sociedad mercantil debidamente constituida y con capital nacional, cubrir el pago de ciertas garantías, etc.

b) Capacidad técnica del concesionario

Puede apreciarse en dos aspectos: Personal y material.

- Personal.- El concesionario debe reunir los requisitos de capacitación técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de algún servicio público, lo cual es muy importante, ya que cuando se trata del manejo de gas L.P., sustancia altamente inflamable, el menor descuido puede implicar graves accidentes.
- Material.- Son los medios necesarios para prestar el servicio objeto de la concesión, consiste en el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo, y todo instrumento necesario para realizar la actividad que el Estado le concede, y en todo caso deberán cumplir con la normatividad aplicable, además de dar el mantenimiento preventivo y correctivo a todo su equipo, para tener un funcionamiento óptimo y seguro.

c) Capacidad financiera

El concesionario debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal con el cual va a prestar el servicio, el que va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado, y adquirir el equipo y los bienes destinados a ese efecto.

d) Plazo

Las concesiones se otorgan por un plazo determinado que puede ser más o menos largo, durante el cual, el concesionario disfruta de los beneficios derivados de la concesión otorgada.

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

Los plazos más comunes, son de 15 y 30 años, como el caso de las concesiones en materia de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P. (artículo 22 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo).

e) Derechos del concesionario

Otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en servicio público, son de establecer y explotar el servicio concesionado.

Los derechos derivados de la concesión, son personalísimos, y el concesionario se compromete a ejecutarlos todos por él mismo, o en su defecto, debe vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, es el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad. Amplía el patrimonio por la utilidad o ganancia, pero no genera derechos adquiridos, porque en sí la concesión no es de su propiedad. El concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, pues esos derechos son administrativos, limitados por las leyes y el propio acto de la concesión, pero no llegan a tener las características que el Derecho Civil señala a los derechos derivados de la propiedad.⁴³

Entre otros, los derechos que podemos señalar son:

- Derecho al ejercicio del servicio; mientras cumplan con la Normas Oficiales Mexicanas, el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, y demás disposiciones técnicas y legales;
- Derecho a organizar dicho servicio, se refiere a la predisposición de los medios técnicos y materiales idóneos para el servicio, observándose el cumplimiento de determinadas Normas y la Administración se reserva la facultad de aprobar los trabajos por medio de su propio personal técnico;
- Derecho de obtener beneficios económicos, el cual no necesita mayor explicación, pues es el fin primordial del concesionario;

43 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Páginas 860 y 862.

- Derecho a regular la conducta del personal dependiente del concesionario, en lo concerniente al rendimiento del servicio, ya que de esto depende el buen desarrollo de la actividad concesionada, y por lo tanto, la conservación de la misma;
- Derecho a conservar los bienes afectados a la explotación de la concesión, pues no se trata de equipos propiedad del Estado, sino de instalaciones que desde el inicio forman parte del capital fijo del concesionario.⁴⁴

f) Obligaciones del concesionario

En términos generales, podemos decir que están obligados a prestar el servicio objeto de la concesión, ofrecer las prestaciones objeto del servicio a quien sea que las solicite y reúna las condiciones subjetivas que el reglamento de la materia tenga señaladas, presentar los avisos e informes en los términos establecidos, asimismo, deberán cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas y todas las disposiciones legales aplicables a la actividad concesionada.

Régimen de Concesión

El régimen de concesión es de Derecho Público; así tenemos la existencia de leyes administrativas que regulan esta materia y son, entre otras: El Estatuto Orgánico del Distrito Federal; Ley Agraria; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Navegación y Comercio Marítimo; Ley de Aguas Nacionales; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales y en materia de Gas Licuado de Petróleo; Ley Federal de Radio y Televisión; Ley Federal de Educación; Ley Forestal y Ley Federal de Caza, así como los reglamentos de estas leyes, decretos, acuerdos y circulares sobre las mismas, disposiciones donde se fija el régimen general de las concesiones, desde la solicitud que presente el particular a la Administración Pública, modo de prestación, de las tarifas, relación con los usuarios y terceros, hasta su extinción o revocación.

Relaciones entre Concesionarios y Usuarios

Existen varias posibilidades cuando el usuario utiliza el servicio público:

- Celebran un contrato civil;
- Celebran un contrato mercantil, y
- Se sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto unión.⁴⁵

44 ALESSI, Renato, ob.cit., Página 175.

45 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 864.

Reversión

La reversión es el acto que tiene por objeto hacer que pasen a la propiedad del Estado todos los bienes afectos a la explotación de la concesión (instalaciones y obras), siempre y cuando ocurran las circunstancias que expresa la ley (por ejemplo: expiración del plazo de la concesión).

La reversión a los bienes de la concesión tiene como razón la de asegurar la continuidad del servicio o la explotación de los bienes, ya sea a cargo de la propia Administración (directa) o de un nuevo concesionario en su caso.⁴⁶

Rescate

El interés pecuniario del particular concesionario se satisface en el rescate, en caso de ser lesionado, mediante la reparación equitativa de la indemnización. En el rescate la transferencia a la Administración concedente, del propio bien público o servicio público concesionado, opera mediante acto de Imperio antes de vencimiento del plazo de la concesión.

La indemnización debe abarcar los beneficios dejados de percibir durante el tiempo que reste para completar el paso de la concesión, el material de "reversión gratuita" que no hubiere sido posible amortizar y los bienes o materiales adscritos a la concesión que no constituyan elementos de reversión gratuita. No afecta los bienes que no forman parte integrante, por destino o adscripción de la propia concesión y que son propiedad del concesionario.⁴⁷

Revocación

Una de las causas de extinción de la concesión es la revocación. Se ha considerado como causa de revocación, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; así la concesión puede ser revocada por la autoridad que la otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión.⁴⁸

⁴⁶ OLIVERA TORO, José, ob.cit., Página 249.

⁴⁷ Ibidem, Página 250.

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 869.

Procedimiento para otorgar la concesión

El procedimiento varía entre las actividades susceptibles de concesión, observándose lo que determinen los reglamentos de la materia que se trate. En materia de gas L.P., los interesados en obtener cualquiera de los permisos para realizar las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P., deberán presentar una solicitud por escrito, con los datos que en el artículo 19 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo se establecen, y son los siguientes:

- Nombre, denominación o razón social y domicilio del solicitante y, en su caso, de su representante legal, así como la marca comercial con la que se identifique;
- Copia certificada de identificación oficial o del instrumento jurídico donde acredite su legal existencia y las facultades de su representante legal;
- El tipo de permiso que desea obtener;
- Las especificaciones técnicas de las instalaciones o equipos de acuerdo a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, y
- Los dictámenes técnicos de una unidad de verificación acreditada y aprobada en la materia correspondiente, con los cuales acredita que el proyecto, instalaciones o equipos, según corresponda, cumplen con las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

Si el permiso se solicita para la distribución de gas L.P., además deberá anexar a lo anterior, de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, la siguiente documentación:

- Relación de semirremolques, auto-tanques y vehículos de reparto, que en su caso se utilizarán;
- Planos de los proyectos civil, mecánico, eléctrico, sistema contra incendio y planométrico;
- Memorias técnico descriptivas de los proyectos;
- Relación de las bodegas de distribución y expendios de minitanques que en su caso se utilizarán;
- Zona Geográfica en la que se comprometa a prestar el servicio, sin que ello le otorgue derecho alguno de exclusividad, y
- Medidas de seguridad con que cuenten.

Tarifas

El vocablo proviene de *Tarik*, puerto meridional de España, en donde los árabes percibían un derecho aduanero por los productos introducidos en el país. También recibe la denominación de precio público. Hemos de decir, que la tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público.⁴⁹ Las cuales son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos, que en la práctica se publican en el Diario Oficial de la Federación.

⁴⁹ *Ibidem*, Página 863.

Para otros, es la tabla de catálogo de los precios, derechos o impuestos que se deben pagar por alguna cosa, servicio o trabajo.⁵⁰

Sin embargo, a pesar de que el concesionario soporta el riesgo de la empresa, él no controla ni las cargas ni los provechos de la misma, ya que por una parte, es la Administración la que regula unilateralmente el funcionamiento del servicio y, por la otra, es la propia Administración la que debe también aprobar las tarifas que constituyen la remuneración de los gastos de organización y funcionamiento. Las tarifas se calculan sobre bases técnicas, que permitan al concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio.

El sistema financiero del servicio concesionado, es independiente del régimen financiero del Estado, ya que el concesionario debe obtener los fondos indispensables para la instalación de lo necesario para prestar el servicio y mantener para sí mismo un presupuesto fuera del control de la Administración concedente.

Clasificación de las tarifas:

- Suficientes, que cubren las necesidades económicas del servicio, al satisfacer los costos de producción y capital invertido, con lo cual se obtiene una utilidad razonable. Esta tarifa es la "regla de oro";
- Deficitaria, con los caracteres contrarios a la anterior;
- Móvil, que varía conforme a las fluctuaciones de los precios de costo; y
- Dirigida, la políticamente ordenada.⁵¹

Acerca de las tarifas, resultan aplicables las siguientes conclusiones de la Cuarta Conferencia Nacional de Abogados de Tucumán, en 1936:

- a) La tarifa debe ser modificada según las necesidades económicas, sociales y políticas;
- b) Es inalienable el poder de la autoridad pública para adaptar la tarifa a las necesidades de los servicios públicos;
- c) La intervención del concesionario en la preparación o modificación de la tarifa no debe ser considerada como una participación en el acto jurídico de la tarifa, sino en realidad de coautor;
- d) La ley debe prescribir el procedimiento para establecer la tarifa y determinar qué autoridad es la competente para su homologación;
- e) La Administración Pública tiene el poder de recudir de oficio la tarifa sin el consentimiento del concesionario y aún contra su voluntad sobre las bases de la concesión.

⁵⁰ BAÉZ MARTÍNEZ, Roberto, ob.cit., Página 137.

⁵¹ OLIVERA TORO, José, ob.cit., Página 253.

Limitaciones en la Concesión

En México, por ejemplo, no pueden otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleo, ni tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica, sobre energía nuclear, actividades que en otros países sí pueden desarrollar los particulares.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, fracción I, establece que las concesiones de explotación de minas y agua, sólo se otorgarán a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, salvo que los extranjeros convengan con los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la Cláusula Calvo.

Las limitaciones antes enunciadas son consecuencia de un proceso histórico-político que ha llevado al Estado Mexicano a establecer esas disposiciones, con las que concordamos absolutamente pero que a partir de 1990 están en revisión.

Las concesiones en materia de gas L.P., se someten a una limitación y regulación muy intensa, lo que es perfectamente lógico tratándose de un servicio que no sólo ha de satisfacer el interés personal del concesionario, sino también el interés público. La regulación y limitaciones de esta disciplina se establecen a través de leyes, reglamentos, permisos, normas, etc.

2.1.4. Permisos, licencias, autorizaciones y sus diferencias con la concesión

Hablar de permiso, licencia, autorización y concesión, implica inicialmente confusión con los conceptos, ya que inclusive para muchos doctrinarios, los tres primeros términos son sinónimos, y la legislación toma por permisos verdaderas concesiones o en caso contrario, señala con el término concesión lo que son únicamente permisos.

Concepto Gramatical

Gramaticalmente significan:

- **Licencia.**- Del Latín *licentiam*, facultad o permiso para hacer algo; es la facultad que otorga el Poder Público para realizar una actividad específica.
- **Permiso.**- Facultad que se da a una persona para que pueda hacer o decir una cosa; autorización de cesar temporalmente el trabajo, estudios u otras obligaciones, especialmente las militares; es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para realizar una actividad específica.

- **Autorización.-** Acción y efecto de autorizar; es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una actividad específica.

De lo anterior, podemos observar que estos tres conceptos en el fondo son sinónimos y varían sólo en cuestiones específicas o de grado.

Concepto Jurídico

1. Permiso, licencia o autorización, es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa. Pueden constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.
2. Licencia y permiso, también pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por períodos cortos, con o sin goce de sueldo.⁵²

El concepto de autorización ha sido empleado en significaciones diversas. Por su parte, autorizar es facultar a una persona de Derecho Público para que cumpla un acto que excede a su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada para ello; además la autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente por lo que, al cumplirse con los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo.⁵³

Diferencias entre Permiso, Licencia, Autorización y la Concesión

De los conceptos aludidos, desprendemos que la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.⁵⁴

52 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Páginas 950 y 951.

53 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 388.

54 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 236.

El particular, previo cumplimiento de una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, recibe de la autoridad la licencia, el permiso o la autorización, para el ejercicio de su derecho reconocido.

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

El permiso es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible, mientras que en las concesiones, los plazos son más largos, a veces indefinidos, pero en ningún caso permanentes, pues el ejercicio estará condicionado al cumplimiento de la ley (norma).⁵⁵

Lo anteriormente comentado, nos confirma que las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P. son concesiones, tanto por los plazos, como por el hecho de que los permisionarios deben cumplir con requisitos de capacidad técnica y financiera, presentar pólizas de seguros, dirige sus servicios a usuarios finales, etc.; aún cuando las disposiciones aplicables a la materia les denominen permisos.

Régimen Jurídico de las Licencias y Autorizaciones con la Concesión

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

Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia, el permiso o la autorización.

En el régimen de concesión, como ya se explicó, el solicitante de la concesión no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.⁵⁶

La concesión se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particular a la materia que es objeto de la concesión, en la que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión como la creadora directamente de tales derechos o facultades.

⁵⁵ OLIVERA TORO, José, ob.cit., Página 55.

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 951.

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

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

Dentro de nuestro régimen legal predomina el uso del sistema de licencias, autorizaciones y permisos con el alcance que a él le reconoce la doctrina a que antes nos hemos referido, y así, las licencias o permisos son exigidos como medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos. Para sus efectos se considera como licencia el documento que permite el funcionamiento de los giros y espectáculos que allí se regulan y como autorización el documento expedido con carácter provisional y por tiempo determinado o en sitio específico.⁵⁷

La licencia, el permiso y la autorización constituyen medios adecuados para el ejercicio de las funciones de policía, entendiéndose por ésta la atribución del Estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, sin las cuales no es posible la vida en común.⁵⁸

Se diferencia claramente la concesión de la autorización, porque mientras ésta se reduce a permitir el ejercicio de un derecho preexistente, aquella crea, en beneficio del concesionario, un derecho de que antes carecía totalmente.

En consecuencia, no hay concesión sino permiso, licencia o autorización, cuando existe para el particular libertad de obrar siempre que se cumplan determinadas condiciones.

57 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 237.

58 Ibidem, Página 238.

Lo anterior quiere decir que entre los actos administrativos, se acostumbra distinguir, por los efectos que producen, las autorizaciones de las concesiones. Las primeras no crean un nuevo derecho, mientras que las segundas sí lo hacen nacer. De esta manera adquieren un derecho sobre un bien u obtienen una facultad que no estaba dentro de su esfera jurídica. En cambio, las autorizaciones se limitan a certificar un hecho o una condición especial de la que derivan ciertas ventajas para los particulares, en el ejercicio de sus derechos preexistentes, removiéndose los obstáculos para su ejercicio y transforma a éste de potencial a actual.⁵⁹

Se llega a la conclusión de que el legislador ordinario puede declarar con el criterio que inspira el precepto constitucional que una actividad sólo será lícita cuando se someta a la reglamentación y a las medidas de control (autorización, licencia o permiso) que tiendan a evitar una afectación del orden público.⁶⁰

2.2. PERMISOS EN MATERIA DE GAS L.P.

Como ya se ha comentado, el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo es el ordenamiento que contiene las disposiciones generales a que deben sujetarse las actividades permissionadas en materia de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.

Por lo que el artículo 16 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, dispone:

"...La Secretaría y la Comisión, según corresponda, otorgarán los siguientes permisos:

- I. De Transporte, el cual podrá ser:
 - a) Por medio de Auto-tanques, Semirremolques, Carro-tanques o Buque-tanques, o
 - b) Por medio de Ductos;
- II. De Almacenamiento, el cual podrá ser:
 - a) Mediante Planta de Almacenamiento para Depósito, o
 - b) Mediante Planta de Suministro;
- III. De Distribución, el cual podrá ser:
 - a) Mediante Planta de Almacenamiento para Distribución;
 - b) Para Carburación, o
 - c) Por Ducto;
- IV. De Almacenamiento mediante estaciones de Gas L.P., para Carburación de Autoconsumo, y
- V. De Transporte por Ductos para Autoconsumo..."

59 OLIVERA TORO, José, ob.cit., Página 236.
60 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 239.

Los permisos de transporte y almacenamiento, serán otorgados a sociedades mercantiles. Los permisos de distribución, serán otorgados a personas físicas de nacionalidad mexicana o a sociedades mercantiles con capital mexicano, con cláusula de exclusión de extranjeros. Los permisos de transporte y almacenamiento también podrán ser concedidos a Petróleos Mexicanos, quien también estará sujeto a las disposiciones del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

Los permisos previstos en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo implican la autorización de la autoridad que lo expide y el derecho de su titular para realizar las actividades que le hayan sido concesionadas.

Los permisos referidos, no conferirán a su titular ningún derecho de exclusividad para la realización de las actividades correspondientes, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

De lo anterior, son particularmente las plantas de almacenamiento para distribución de gas L.P. de nuestro interés, debido a que la NOM-001-SEDG-1996 se aplica a las instalaciones de ésta naturaleza.

Vigencia

Los permisos tendrán una vigencia de 30 años, pudiéndose prorrogar por periodos de 15 años, para lo cual, deberán formular los permisionarios solicitud por escrito por lo menos tres meses antes de la fecha de vencimiento del plazo original. (artículo 22 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo)

Contenido del Título de Permiso

El título de la concesión, que tratándose de las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P. se le llama Título de Permiso, es el documento donde consta, entre otros, los datos que identifican el número de la concesión otorgada, el titular de la misma, la actividad específica, las condiciones generales de la prestación del servicio, la personalidad jurídica del concesionario, sus obligaciones, vigencia y causas de extinción o revocación de la concesión otorgada, entre otros.

El artículo 23 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, establece lo que en términos generales deben contener los títulos de permiso de plantas de almacenamiento para distribución de gas L.P.

"...I. En todos los casos:

- a) Nombre, razón social o denominación y domicilio del Permisionario en el territorio nacional, así como cualquier marca comercial con la que el Permisionario se identifique;
- b) El objeto del permiso;
- c) La vigencia del permiso;
- d) Cualquier otra Información relacionada con el cumplimiento de este Reglamento y de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables;
- e) Los supuestos de revocación del permiso, y
- f) Las condiciones generales para la prestación de los servicios y en su caso, la lista de tarifas máximas;...

VI. En el caso de permisos para Distribución mediante Planta de Almacenamiento para Distribución, el título deberá contener, además de lo indicado en la fracción I anterior:

- a) La ubicación, capacidad y descripción de la Planta de Almacenamiento para Distribución;
- b) El número, tipo, capacidad e identificación de los Semirremolques, Autotanques y Vehículos de Reparto, así como la ubicación de sus centrales de guarda;
- c) El número, tipo y capacidad de las Bodegas de Distribución y Expendios de Minitanques, y
- d) Zona Geográfica en la que está obligado a prestar el servicio a que se refiere el artículo 64, fracción V, de este Reglamento, sin que ello le otorgue derecho alguno de exclusividad;..."

La información que señala este artículo podrá constar en el cuerpo del permiso o en anexos a éste.

Los permisos de almacenamiento, se otorgan individualmente para cada planta de almacenamiento para distribución de gas L.P.

Condiciones Generales para la Prestación del Servicio

Las condiciones generales para la prestación de los servicios regulados en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, deben ser aprobadas por la Secretaría de Energía, y formarán parte del Título de Permiso, mismas que estipula dicho ordenamiento en el artículo 24, y contendrán:

- "...I. Los derechos y obligaciones del Permisionario y de los Adquirentes;
- II. Los términos para el acceso al servicio y para la publicación de la información referente a su capacidad disponible y aquella no contratada, en su caso;
- III. Las tarifas máximas aplicables, en su caso, y
- IV. El procedimiento para la atención de quejas y reclamaciones..."

Las condiciones generales aseguran la calidad, eficiencia, seguridad, continuidad, regularidad y cobertura del servicio de manera que se logre la satisfacción de las necesidades de los adquirentes del servicio, y se cubre así lo que habíamos señalado como principios que rigen la concesión.

Obligaciones Aplicables a todos los Permisarios

Del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo en su Capítulo XII relativo a las obligaciones aplicables a todos los permisionarios, del artículo 77 al 83, se desprenden las siguientes, que a nuestro parecer son las principales:

- Obligatoriedad del servicio y trato no discriminatorio, los permisionarios estarán obligados a prestar el servicio conforme a los términos y condiciones establecidas en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y en los contratos que celebren. La prestación del servicio se hará en forma que no constituya una práctica monopólica en términos del artículo 5 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y estará limitada a la capacidad disponible de la infraestructura del permisionario;
- Mantener en condiciones de seguridad las obras, instalaciones, vehículos, equipo y accesorios conforme a las Normas Oficiales Mexicanas;
- Prestar el servicio cuando se cumpla con las medidas de seguridad establecidas en las Normas Oficiales Mexicanas y el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo;
- Rendir a la Secretaría o a la Comisión, según corresponda, trimestralmente un informe técnico descriptivo, sobre siniestros, accidentes y percances sucedidos durante dicho periodo, causados por las operaciones del permisionario;
- Participar en las campañas de orientación a los usuarios finales sobre el manejo seguro y adecuado del gas L.P.;
- Prestar el servicio en forma eficiente, segura y oportuna de acuerdo con las condiciones establecidas en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo;
- Contratar y mantener vigente un seguro que cubra la responsabilidad por daños a terceros que pudiera derivarse de la prestación de sus servicios;
- Los permisionarios serán responsables por los actos del personal que utilicen en la prestación de sus servicios, independientemente de la relación jurídica existente entre ellos. En la prestación de los servicios, dicho personal actuará en nombre y por cuenta del permisionario;
- Cuando se trate de quejas o avisos relacionados con fugas u otros casos de emergencia, el permisionario deberá atenderlos en forma pronta y expedita;
- Los permisionarios deberán presentar trimestralmente a la Secretaría de Energía, según corresponda, o cuando ésta lo solicite, la información relacionada con lo siguiente:
 - a) Precios, tarifas, cargos y descuentos,
 - b) Volumen de gas L.P. manejado,
 - c) Información sobre los contratos que celebren los permisionarios con relación a la prestación de los servicios,

- d) Circunstancias que afecten o pudieran afectar negativamente la prestación del servicio,
- f) En su caso, capacidad de los sistemas y asignación de la misma,
- g) Volumen de ventas, e
- h) Importaciones y exportaciones.

Extinción

Tratándose de los permisos para las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P., según lo estipula el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo en su artículo 26, se extinguen por:

- Vencimiento de la vigencia;
- Manifestación expresa del permisionario;
- Revocación en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo;
- Por disolución de la sociedad mercantil titular del permiso;
- Por causa de fuerza mayor que haga imposible la prestación del servicio, o
- Por muerte en caso de personas físicas, salvo que el permiso correspondiente se transfiera por herencia o legado, y los herederos o legatarios cumplan con los requisitos señalados en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo para el permiso de que se trate.

Revocación

La Secretaría de Energía, puede revocar los permisos otorgados para el transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P., por cualquiera de las causas señaladas en el artículo 13 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, las cuales son las siguientes:

- No ejercer los derechos conferidos durante el plazo establecido en el permiso;
- Interrumpir sin causa justificada y autorización de la Secretaría de Energía los servicios objeto del permiso;
- Realizar prácticas discriminatorias en perjuicio de los usuarios, y violar los precios y tarifas que, en su caso, llegare a fijar la autoridad competente;
- Ceder, gravar o transferir los permisos en contravención a lo dispuesto en esta Ley, y
- No cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas, así como con las condiciones establecidas en el permiso.

Los procedimientos administrativos de revocación de los títulos de permiso, en todo caso deben llevarse a cabo conforme a las disposiciones señaladas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

Tarifas en Materia de Gas L.P.

Es la Secretaría de Energía en coordinación con la Secretaría de Economía, que son las dependencias encargadas de establecer la regulación de precios y tarifas aplicables al transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P., en el ámbito de sus atribuciones, cuando no existan condiciones de competencia efectiva,⁶¹ a juicio de la Comisión Federal de Competencia, en términos del artículo 7 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

La misma disposición señala que la Comisión Federal de Competencia puede declarar en todo momento la existencia de condiciones competitivas, ya sea de oficio o bien, a solicitud de la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía, Petróleos Mexicanos o parte interesada.

2.3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. INTERÉS PÚBLICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Previo a entrar al estudio del tema apuntado, es necesario que señalemos brevemente, a manera de repaso, algunos conceptos básicos en el Derecho Administrativo.

Concepto de Administración Pública

A decir de algunos autores, es la parte de los órganos del Estado que depende directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, legislativo y judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.⁶²

61 La competencia efectiva significa que el mercado de la oferta no se encuentre en manos de pocos grupos de concesionarios, ya que de lo contrario manejan precios elevados sin oportunidad de que los usuarios puedan adquirir el servicio con otros permisionarios, a un menor costo.

62 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 143.

La Administración Pública se puede estudiar mediante la aplicación de diversos criterios, acordes con las corrientes doctrinales a que cada autor pertenezca, así tenemos los siguientes puntos de vista:

- a) Orgánico.- Se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente, la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.
- b) Dinámico o funcional.- La Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.

Sin embargo, para Sayagués Laso, quien es citado por Miguel Acosta Romero, manifiesta que debe entenderse el Estado como realizador de cometidos o servicios esenciales y cometidos o servicios no esenciales. De acuerdo con ésta idea se puede advertir la siguiente clasificación:

1. Cometidos o servicios estatales esenciales producto de la historia, serían: Defensa para garantizar la integridad del Estado, seguridad interior, hacienda, justicia y relaciones exteriores.
2. Servicios públicos en estricto sentido, en principio, estatales, pero susceptibles de otorgarse en concesión a los particulares:
 - a) Suministro de agua potable;
 - b) De energía eléctrica;
 - c) Alcantarillado;
 - d) Transporte;
 - e) Mercados, rastros;
 - f) Transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.
3. Servicios sociales, salubridad, asistencia y seguridad social en todas las áreas.
4. Servicios económicos:
 - a) Explotación de hidrocarburos;
 - b) Explotación de energía eléctrica;
 - c) Explotación de energía nuclear;
 - d) Industrialización de áreas básicas, infraestructura, etc.
5. Actividades que en épocas anteriores se consideraban privadas, pero que el Estado ha ido absorbiendo en su esfera:
 - a) Industria básica;
 - b) Comercio;
 - c) Banca, etc. Actualmente (a partir de 1995) todas ellas privatizadas o con un avanzado proceso de privatización.

6. Dominios concurrentes:
 - a) Educativas;
 - b) Sanitarias;
 - c) Comercio e Industria.
7. Actividades privadas autorizadas:
 - a) Profesiones;
 - b) Notarías y corredurías públicas;
 - c) Agencias aduanales;
 - d) Cámaras y confederaciones de comercio y de industria, etc.⁶³

Para el desarrollo de la actividad administrativa funcional, los órganos que integran el sector de la Administración Pública, realizan una serie de actos que pueden ser, o bien operaciones materiales, o actos jurídicos.⁶⁴

El Estado está a cargo de intereses muy grandes, que no son simplemente el interés de la Administración entendida como aparato organizativo, "sino lo que se ha llamado el interés colectivo primario, formado por el conjunto de intereses individuales preponderantes en una determinada organización jurídica de la colectividad, mientras que el interés del aparato sería simplemente uno de los intereses secundarios que se hacen sentir en la colectividad, y que pueden ser realizados solamente en caso de coincidencia con el interés colectivo primario y dentro de los límites de dicha coincidencia. La peculiaridad de la posición jurídica de la Administración Pública radica precisamente en esto, en que su función consiste en la realización del interés colectivo, público, primario."⁶⁵

2.3.1. Función y actividad administrativa

Función Administrativa

El poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones. Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional.

Se define la función administrativa como la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes.⁶⁶

63 Idem.

64 Ibidem, Página 733.

65 ALESSI, Renato, ob.cit., Páginas 184 y 185.

66 SERRA ROJAS, Andrés, corregida y aumentada por Serra Rojas Beltrí, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer curso*, Vigésima segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Página 70.

Formal y materialmente la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.⁶⁷

La función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o los fines del Estado; provee el mantenimiento de los fines públicos, al llevar sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es solo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado.

La función administrativa desde el punto de vista formal u orgánico, toma en consideración el poder (Ejecutivo, Judicial o Legislativo) que realiza el acto administrativo, el punto de vista material, considera la naturaleza interna del acto, definiéndolo con sus caracteres propios o naturales.

Para determinar la naturaleza de la función administrativa, en este caso la federal, se alude en forma exclusiva al órgano que realiza la función, o sea el Poder Ejecutivo Federal. Todos los actos jurídicos y materiales que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo Federal, órganos administrativos centralizados y paraestatales, se denominan actos formalmente administrativos.⁶⁸

En el propio texto del artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos encontramos que además de la tarea de ejecutar las leyes, corresponden al Ejecutivo Federal otras actividades que no pueden llamarse de ejecución de las leyes. Los autores distinguen la ejecución de los principios constitucionales; y la ejecución de la legislación ordinaria. En resumen la ejecución de la ley propugna el mantenimiento del orden público y de los servicios públicos.

Elementos Jurídicos de la Función Administrativa

- a) Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina la competencia de este órgano por su propia tradición y por los elementos que orientan la acción propia de este poder;

67 *Ibidem*, Página 68.

68 El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en principio, las facultades del Poder Ejecutivo Federal.

- b) Se realiza bajo un orden jurídico de Derecho Público. Las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Este orden tiene diferentes contenidos cuando se refiere a cada una de las funciones del Estado;
- c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar; la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias. Cuando el Estado actúa es sujeto de la relación sobre la que se incide, es parte interesada. Los actos de la función administrativa tienen un objeto: La prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público, como lo es el transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.;
- d) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. La función administrativa es una función práctica, concreta, particular, sus efectos son limitados, circunstanciales;
- e) Los medios como se realiza la función. Es decir, si es a través de las actividades de planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer los presupuestos, etc.;
- f) El régimen de policía o régimen de control de todas las actividades administrativas. La función administrativa se realiza por los medios de policía del Estado, sin los cuales carecería de coercibilidad el orden jurídico administrativo;
- g) La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.⁶⁹

Actividad Administrativa

La actividad de la Administración Pública está íntimamente relacionada con términos como atribuciones, funciones, actos, cometidos y de poder jurídico.

Atribuciones y cometidos son conceptos específicos que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les está señalada por el orden jurídico y por las ideas filosóficas, políticas y sociales de los gobernantes.

La actividad de la Administración Pública es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del estado que la realice,⁷⁰ encaminada siempre con acciones concretas.

69 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Páginas 71 y 72.
70 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 731.

Hemos de decir que la función es el género, como concepto más amplio, mientras que la actividad administrativa es la especie, dentro de la organización de la Administración Pública.

La Administración Pública satisface los fines de su actividad por muy diversos medios, uno de los cuales se realiza a través de la concesión administrativa. La doctrina jurídica mexicana está acorde en considerar a la actividad que desarrolla la concesión administrativa como una de las formas preferentes de colaboración de la actividad privada en la ejecución de la función administrativa.⁷¹

2.3.2. Interés Público

Evolución Histórica

A lo largo de la historia del Derecho se han utilizado los vocablos: Interés público, interés social, interés general, interés de la nación, utilidad pública, utilidad nacional, utilidad social y beneficio social, bajo el rubro de orden público, al señalar diferencias mínimas entre ellos.

Roma

El concepto de orden público tuvo su origen en el Derecho Romano en su aspecto más remoto. Tenía una acepción múltiple, pero en todos los casos tendía a corregir abusos del derecho o injusticias de la organización social, de suerte que cumplía una misión reparadora y solidarista.

La noción de orden público fue entendida de diversos modos por los romanos, y muchas veces interpretada como relativa al ámbito de Derecho Público.

Varios autores franceses se han referido a este tema en el Derecho Romano, y estos concluyen que el punto de partida de las discrepancias doctrinarias, sobre si la expresión tiene o no un significado equivalente o más lato que el de Derecho Público, se encuentra en los dos siguientes principios normativos contenidos en el Digesto:

El primero establece: *Jus Publicum privatorum Pactis Mutari non Potest*, el Derecho Público no admite pactos en contrario,⁷² y el segundo: *Privatorum Conventio Jure Publica non Derogat*, los convenios privados no derogan al Derecho Público.⁷³

71 OLIVERA TORO, José, ob.cit., Página 235.

72 Libro II, título 14, ley 38, De Pactis, Papiniano.

73 Libro I, título 17, ley 45, De Reg Jure, Ulpiano.

En torno a la interpretación de estos principios se han desarrollado en la doctrina jurídica dos direcciones divergentes:

Una representada por Jean Etienne Marie Portalis (1746-1807), según el cual la expresión *Jus Publicum* usada por los romanos en las normas mencionadas tenía un significado equivalente a lo que en ese momento se entendía por Derecho Público.

Igual significado		
<i>Jus Publicum</i>	Derecho Público	Orden Público

Así pues, la noción de orden público equiparada a la de Derecho Público, tenía según Portalis, el carácter de una ley suprema constitutiva del Orden en que se asentaba una sociedad organizada. Esta ley se imponía imperativamente a todos, subordinaba el interés individual al interés social. Pues proteger los efectos de las convenciones particulares contra los efectos de aquella ley suprema, implicaría colocar la voluntad de los individuos por encima de la voluntad general de la sociedad.

Tal autor consideraba que las palabras *Jus Publicum* empleadas muy comúnmente para expresar lo que entendemos por orden público, recibieron esta significación en los textos que decían que no se podía derogar el Derecho Público por convenciones privadas: *Jus Publicum Privatorum Pactis Mutari non Potest*, pues he ahí como es concebido el extracto de la ley 31 en el Digesto de Pactis: *Contra Tenorem Legis Privatam Utilitatem Continentis Pascisci Licets*, es permitido contratar de acuerdo con las leyes que sólo regulan la utilidad privada de los hombres.

Se anulaban las convenciones contrarias al Derecho Público, pero no se anulaban las convenciones contrarias a las leyes que no se referían más que al Derecho Privado o a los intereses particulares.

Otras interpretaciones confieren al concepto *Jus Publicum* usado por los romanos, un significado más amplio que el de Derecho Público. Así, por ejemplo, y a propósito de la citada ley 38 del título 14, del libro II del Digesto, expresaba el conocido profesor alemán Federico Carlos de Savigny (1779-1861) que los romanos empleaban indistintamente las expresiones *Jus Publicum* y *Jus Commune* para referirse con ellas a las reglas necesarias e invariablemente imperativas, que no sólo se refieren al Derecho legislado sino, se aplica, también al Derecho consuetudinario, es decir, a las que prescriben de modo absoluto ciertos actos u omisiones sin admitir su eventual derogación por la voluntad privada. Otros autores, por su parte señalan con referencia a la misma ley, que los romanos denominaban *Jus Publicum* al Derecho necesariamente imperativo o prohibitivo, en razón de lo cual puede interpretarse que no solamente se referían a lo que hoy se entiende por Derecho Público sino al Derecho inderogable.⁷⁴

74 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Segunda Edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1993, Páginas 1042 - 1044.

Inglaterra

En la Inglaterra de la Edad Media (395 D.C. a 1453 D.C.) los vocablos "La Paz del Rey" y "Camino del Rey" que significaron en un principio orden total en forma estrictamente privada; después sinónimos o conceptos más amplios que interés público, interés social, interés general, interés de la nación, orden público, utilidad pública, utilidad nacional, utilidad social y beneficio social, entre otros.

Se entendía por "Paz del Rey" todas las ofensas que se cometían en contra de la tranquilidad y armonía del soberano y por "Camino del Rey" la senda que se abría para que transitara el monarca. Ambas frases estaban íntimamente conectadas y no tenían un claro significado jurídico.

Orden total privado	
Paz del Rey	Camino del Rey

La violación a la paz o camino del rey era un acto de desobediencia personal, y un asunto más grave que una violación ordinaria al orden público ya que hacía del ofensor, un enemigo del rey.

El rey era el encargado general de la paz, poseyendo la facultad de otorgar protección especial o paz en un grado superior.

Camino del Rey	
Violación al Camino del Rey, era mayor ofensa que al Orden Público	Orden Público: Interés Público Interés Social Interés General Interés de la Nación Utilidad Pública Utilidad Nacional Utilidad Social Beneficio Social

Después de la conquista normanda (1154) la frase "Paz del Rey" se extendió rápidamente, sin embargo, se definió diferente: Como la normal y general salvaguarda del orden público.

Paz del Rey	
Violación a la Paz del Rey mayor ofensa que a Camino del Rey	Interés Social Interés Público Interés General Interés de la Nación Orden Público Utilidad Pública Utilidad Nacional

Existieron tres tipos de paz:

- a) Paz General: Protegida por la Corte de los Cien y el Magistrado Superior del Condado en la Inglaterra Anglosajona;
- b) Paz con el Lord: Regulada por miembros del "Witemagemot" en la Inglaterra Anglosajona; y
- c) Paz del Pueblo: No se encontró autoridad inglesa para tal término.

El daño que se cometía a una persona de parentesco con el Rey, era primario, sin embargo, la ofensa en contra del orden público secundario, aún en los casos más graves.

Cabe destacar lo diferente que resulta la expresión orden público en Roma y en Inglaterra: En Roma está sobre los intereses particulares y en Inglaterra por debajo de ellos.⁷⁵

Francia

Fue en el siglo XVII, en tiempo de Luis XIV, cuando se mencionó en este país por primera vez la expresión orden público, se refirieron a él en un sentido amplio, sin aclarar el concepto decían: "...Las leyes que tienen en mira el orden público son las que se llaman leyes del Estado..."

En 1799 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo 10 incluía éste término: "...Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún las religiosas, con tal de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley..."

Como observamos, el origen del orden público en el Derecho Positivo Contemporáneo pertenece al Derecho Constitucional.

⁷⁵ *Ibidem*, Páginas 1044- 1046.

Ahora bien, en 1804, el Código Civil Francés fue la primera legislación positiva del mundo después de la romana e inglesa que incluyó en su texto disposiciones relativas al orden público, su artículo 6º constituye el punto de partida de la moderna recepción legislativa del concepto, al señalar: "...No se puede derogar por convenciones particulares las leyes que interesan al Orden Público y las buenas costumbres..."

Paulatinamente, el creciente proceso intervencionista de los Estados en materia de economía privada, por una parte, y la finalidad de concordar los contenidos de las legislaciones con las valoraciones éticas y religiosas predominantes en cada comunidad, por otra, han ampliado el número de instituciones jurídicas comprendidas en el concepto referido. En esto reside precisamente el problema jurídico del orden público y su importancia en la evolución contemporánea del Derecho, desde que constituye una genuina expresión jurídica del interés y de la voluntad social, que actúa revolucionariamente. El orden público es el cauce que permite la creación de nuevas formas institucionales, o si se quiere, el nuevo Derecho. Mediante el orden público el "deber ser" corrige y rectifica la costumbre en que el "ser" se ha estratificado y detenido.

Con posterioridad a la sanción del Código de Napoleón, los tratadistas franceses, son los que orientan en esta materia al Derecho Mundial, y han expresado diversas opiniones relativas al orden público. Algunos se detienen a exponer las dificultades de la definición o de la precisión del concepto. Otros, como Mourlon y Demolombe, sin empeñarse en una explicación detallista han procurado dar cierta justeza a las decisiones de los jueces, suministrándoles este admirable instrumento jurídico que es el orden público, con un sentido de equidad superior a los intereses individuales y representativo del interés orgánico, integral de la sociedad, referido al futuro para la realización de un ideal de justicia.⁷⁶

Siglos XIX y XX

El artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre fue recogido por casi todas las legislaciones del siglo XIX y el artículo 6º del Código de Napoleón por las del siglo XX.

La mitad de las Constituciones de todo el mundo consignan la expresión orden público, pero no en todas tienen la misma acepción, por ejemplo: En Paraguay, Honduras, Argentina y Uruguay las disposiciones son casi idénticas, según ellas orden público es sinónimo de tranquilidad, quietud o paz pública. A diferencia del contenido de los Códigos Penales Húngaro y Belga que reconocen ese carácter a cosas tan diversas como las infracciones relativas a la epizootia.⁷⁷

76 *Ibidem*, Páginas 1046 y 1047.

77 Epidemia del ganado.

A lo largo de este sucinto estudio histórico podemos darnos cuenta que los países que se han referido a los mencionados términos lo hacen bajo el rubro de orden público sin tener una clara idea de la frase.

Trataremos de aclarar las expresiones más importantes, ya que en nuestro país se utilizan todas, pero sin un definido y comprensivo significado.⁷⁸

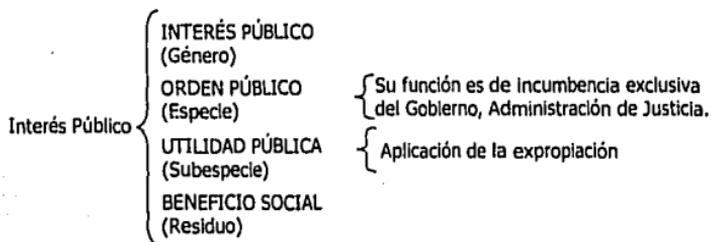
México

En la historia de este país se han dado cinco significativas épocas, cada una con su singular importancia:

- a) La prehispánica;
- b) La colonial;
- c) La independiente;
- d) La revolucionaria, y
- e) La actual.

Época actual		
Términos que se emplean	Términos que emplearemos	Clasificación
Interés Público Interés Social Interés General Interés de la Nación	Interés Público	Género
Orden Público	Orden Público	Especie
Utilidad Pública Utilidad Nacional Utilidad Social	Utilidad Pública	Subespecie
Beneficio Social	Beneficio Social	Residuo

En base a la tabla anterior, obtenemos lo siguiente:



78 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 1048.

Con la finalidad de concretar el concepto de interés público, diremos en primera instancia que la palabra interés significa: Provecho, utilidad, conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material.

Concepto de Interés Público

Miguel Acosta Romero nos dice que el interés público es el conjunto de bienes necesarios a la vida humana organizados entre sí, de tal modo que constituyen un ambiente que ofrezca al individuo los medios de alcanzar, gracias a su propia labor, su destino temporal cuya responsabilidad parcial o integral es de la sociedad. Es el bien común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos.⁷⁹

De lo anterior, podemos inferir el siguiente concepto, el interés público es el resultado de la unión entre las finalidades generales del Estado, que engloba tanto la actividad de la Administración Pública, como la de los particulares, las cuales quedan coordinadas a obtener la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Consideraciones en la Administración Pública

El interés público ocasionalmente puede contrariar el interés privado, pero no debemos perder de vista que el primero comprende lo social, nacional, general y colectivo.

El interés viene a ser la ventaja, comodidad o conveniencia que obtiene un individuo de una medida administrativa, de la consecución de una gracia o de un favor que se desea obtener para utilidad individual.

El tema del Interés Público ocupa un lugar privilegiado al ser un principio fundamental de legitimación. No surge del ajuste espontáneo de intereses particulares, pasa por la mediación de una instancia que en razón de su posición específica realiza la síntesis de las voluntades individuales y define el interés común de los miembros de la comunidad.⁸⁰

El interés público se utiliza como un símbolo de regulación y de Integración que encarna al principio del orden sobre el que se funda la unidad del grupo y donde el rol es de preservar y reforzar la cohesión. Esta posición central es ocupada por el Estado, el cual constituye el principio de unificación de la sociedad, depositario del interés general por esencia neutro, independiente y objetivo; el Estado es la conciencia clara, el cerebro de la sociedad que une y ordena aquello que está disperso, atomizado, irracional, es el catalizador que transforma los antagonismos sociales en proyecto colectivo.

79 Ibidem, Página 1049.

80 Ibidem, Página 1051.

El interés público tiene un carácter jurídico supletorio, para ayudar y proteger al orden público cuyas funciones son de incumbencia exclusiva del Gobierno. Indica condición o requisito para la realización por las autoridades de hechos determinados cuya finalidad es la protección total del ciudadano.

Sobre el particular, el tratadista Rafael Bielsa explica la relación del interés público con el interés individual, señala que al satisfacer aquél se satisface al de los individuos, en los siguientes términos:

Se entiende por Interés Individual lo que concierne a una necesidad o deseo de bienestar. Ahora bien, para que se constituya un interés público se debe tener otro contenido, otro carácter y justificación. Al satisfacer el Interés público, se satisface al de los individuos, destinatarios del interés general o público; pero no se considera a todos ellos, sino a una parte, si bien la mayoría y la casi totalidad en grado diferencial (teóricamente la totalidad). Y concluye: A veces la satisfacción del Interés Público implica hasta oposición con el interés individual (económico o moral) de algunos; más no por eso deja de ser interés público en su unidad u homogeneidad.⁸¹

El interés público no es producto de la casualidad, por el contrario, para llegar a conceptuar una función, un servicio, una ley, etc., con ese término, es requisito *sine qua non* que la mayor parte de la población esté totalmente conforme con tal disposición, servicio o función y sea benéfica para todos.

Figuras Afines

Frecuentemente encontramos en textos o disposiciones legislativas las siguientes locuciones: Interés social, interés de la nación, interés general, interés público, entre otras; sin un claro sentido conceptual, motivo que nos impulsa a esclarecerlo, identificándolo particularmente o diferenciándolo.

- Interés social.- Relativo a la sociedad (palabra latina *societas* que significa reunión, comunidad, compañía). La sociedad puede definirse como: La unión moral de seres inteligentes en acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos.

81 BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Decimotercera Edición, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1995, Página. 484.

Se dice que el interés social, es un fin común que requiere del acuerdo libre e inteligente de varios hombres para conseguirse. El fin puede ser de diversa naturaleza: Mercantil, jurídico, político, cultural, educativo, recreativo, etc., pero en todo caso exige, para su existencia que se dé el consentimiento de alcanzar entre todos los socios ese fin.

Hay intereses sociales que no son indispensables al ser humano (por ejemplo: El deporte) y otros que sí lo son (por ejemplo: La procreación de la especie). De aquí que puedan distinguirse algunas sociedades. El Estado, al igual que la sociedad, comprende a todo el conjunto de relaciones que se dan en un espacio geográfico determinado, pero su fin es menos amplio que el de la sociedad (el Estado se da en la sociedad).

Hemos de comentar inicialmente, que la Nación es una sociedad natural de hombres como unidad de territorio, de costumbres y de lengua y con una vida y conciencia comunes. Íntimamente unido al concepto de Nación está el de nacionalidad, que es un carácter o conjunto de caracteres que afectan a un grupo de individuos y les dan afinidad.

El concepto de Nación es más amplio que el de Estado porque el primero abarca muchos aspectos de la vida del hombre, mientras que el segundo es el órgano creador y aplicador del Derecho.

- El Interés de la Nación.- Intenta satisfacer todas y cada una de las necesidades que se le presenten a la Nación o sea al conjunto de personas que tengan una tradición común.
- Interés General.- Común y esencial a toda la población general del país, sin especificar ni individualizar. Es la voluntad pública, la convivencia de la mayoría frente al egoísmo de cada cual.⁸²

Orden Público

Se define como el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos.

Otros autores señalan que es la organización considerada como imprescindible para el buen funcionamiento general de la sociedad.⁸³

⁸² ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., página 1050.

⁸³ Idem.

El Diccionario Jurídico Mexicano establece que, el orden público aparece en el Estado con necesidad suprema e indispensable, al tener al mismo tiempo el carácter de obligación primera para el gobierno, quien para mantenerlo, se halla autorizado para emplear la fuerza contra los que pretendan, sean cualesquiera los pretextos o lugares en que la turbación aconteciere. Sin embargo, es necesario que la represión se base en la alteración contra las leyes justas y equitativas, pues cuando esto no sucede y el gobierno defiende abusos o disposiciones injustas, él es, en primer término, el causante de que los ciudadanos apelen a la violencia para quebrantar tales preceptos cuando no hay medio de conseguirlo pacíficamente por vías legales. Entonces, con sus leyes el gobierno satisface un arbitrario capricho, en lugar de una necesidad social y al hacer prevalecer aquél sobre la razón y la justicia, se convierte en verdadero tirano.⁸⁴

La Enciclopedia Jurídica Omeba señala que en sentido general, orden público designa el Estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía (Bernard). En un sentido técnico, la dogmática jurídica con respecto a 'Orden Público' se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad, principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación de derecho extranjero.⁸⁵

Utilidad Pública

Del Diccionario de Derecho Usual desprendemos que la utilidad pública es todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado, o, con mayor amplitud para la humanidad en su conjunto.⁸⁶

La utilidad pública atiende a los arreglos sociales que son a la vez por la comodidad de los individuos y para el mantenimiento del orden, que está bajo la protección del Estado.⁸⁷

84 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo 3 I-O, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, Páginas 2279-2280.

85 *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Volumen XXI OPCI-PENI, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1979, Página 56-57.

86 CABANELLAS, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo III, Séptima Edición, Editorial Argentina, Argentina, 2001, Página 250.

87 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 1110.

Capítulo 3

APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LA NOM-001-SEDG-1996

3.1. LA DIRECCIÓN GENERAL DE GAS L.P. COMO AUTORIDAD ENCARGADA DE APLICAR LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-001- SEDG-1996

El 28 de diciembre de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, con lo cual se crea la Secretaría de Energía como dependencia que regula y coordina el sector energético.

Por decreto del Titular Ejecutivo Federal del 6 de octubre de 1995 se crea la Dirección General de Gas, a la cual le otorga facultades de regulación y vigilancia en materia de gas L.P., ésta cambia de nombre por reforma del 28 de julio de 1997, al de Dirección General de Gas L.P. y de Instalaciones Eléctricas.

La Dirección General de Gas L.P. y de Instalaciones Eléctricas, en abril de 2000, implementa el 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.' para aquellas instalaciones de esta naturaleza que no cumplieran con las distancias mínimas señaladas en el punto 5.1.2. de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996. Sin embargo, por reformas realizadas en el 2001 al Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, se modifica por segunda vez el nombre de la Dirección General de Gas L.P. y de Instalaciones Eléctricas por el de Dirección General de Gas L.P.

Por lo anterior y en términos de lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía⁸⁸ publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, es la Dirección General de Gas L.P. de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía, la autoridad administrativa facultada para elaborar Normas Oficiales Mexicanas por conducto del Comité Consultivo Nacional de Normalización en Materia de Gas Licuado de Petróleo, vigilar su observancia e imponer las sanciones correspondientes a los permisionarios que no cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas, así como dictar los lineamientos y programas necesarios a fin de cumplir sus cometidos; y particularmente, en el caso que nos ocupa, vigila el cumplimiento de los permisionarios de plantas de almacenamiento de gas L.P. con la NOM-001-SEDG-1996, en lo particular a su punto 5.1.2., al cual se hizo referencia en el Capítulo anterior.

88 Vid. Supra. Página 17.

3.1.1. Programa de Reubicación para Plantas de Almacenamiento de Gas L.P., a efecto de cumplir con lo dispuesto por el Punto 5.1.2. de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996

Antecedentes

De lo anterior, se puede deducir que el 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.' no tiene muchos antecedentes, pues fue hasta el año de 1986 cuando como consecuencia del desmesurado crecimiento de las poblaciones, las autoridades federales crean como medida de prevención y protección de las personas y sus bienes, un programa de reubicación, el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1986, denominado "Acuerdo para la Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P. ubicadas dentro de poblaciones", al cual hicimos referencia en el punto 1.1.2. de la presente investigación.⁸⁹

Fundamento del Programa

Como ya se comentó, el 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.' se inicia en abril del 2000, momento cercano a múltiples cambios en la vida social, política y económica de nuestro país, sin perder de vista lo anterior, el programa de reubicación inicialmente se fundamentó de conformidad a lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo; el entonces vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Energía y la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996, en lo particular en su punto 5.1.2. y Primero Transitorio.

Actualmente, el 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.' encuentra sustento jurídico en los artículos 4 párrafo segundo, 13 fracción V, 14 y 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; 1, 26 y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 78 fracciones I, II y IX, 87 y 96 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo; 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía; punto 5.1.2. y artículo Primero Transitorio de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996⁹⁰ "Plantas de almacenamiento para Gas L.P. Diseño y construcción", Acuerdos y demás disposiciones aplicables en materia de Gas L.P.

⁸⁹ Vid. Supra, Página 20.

⁹⁰ El citado artículo señala: "...Las plantas de almacenamiento para Gas L.P. que actualmente se encuentran construidas y operando, contarán con un plazo de seis meses para adecuarse a lo establecido en esta Norma...El plazo de seis meses a que se refieren los párrafos anteriores será prorrogable a juicio de la Secretaría de Energía, hasta por un período igual, siempre y cuando de la solicitud se desprenda causa justificada..."

Desarrollo del programa

La Dirección General de Gas L.P., a efecto de implementar el 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.', analizó:

- Las obligaciones de los permisionarios derivadas del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo;
- Lo dispuesto por la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDE-1996, en su punto 5.1.2.;
- El contenido y evaluación de las actas circunstanciadas instrumentadas por la Dirección General de Gas L.P. en las visitas de verificación, de las cuales se desprende que algunas plantas de almacenamiento de gas L.P. no cumplen con las distancias mínimas señaladas en la NOM-001-SEDE-1996, y demás disposiciones aplicables en materia de distancias entre las plantas de almacenamiento de gas L.P. y elementos externos.

La Dirección General de Gas L.P. determinó instaurar el 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.', donde se incluyeron todas las plantas de almacenamiento de gas L.P. que no cumplieran con las distancias establecidas en el punto 5.1.2. de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDE-1996.

El efecto de la aplicación de lo señalado en el párrafo que antecede, crea un conflicto de intereses entre los permisionarios y la actividad administrativa del Estado, la cual se efectúa en este caso, por medio de la Dirección General de Gas L.P., autoridad encargada de proteger ante todo el interés público, en estos términos, los permisionarios argumentan la violación a sus derechos adquiridos, la omisión en el respeto a Principios Generales de Derecho como el de 'primero en tiempo, primero en derecho', así como la aplicación retroactiva de la Norma, entre otros argumentos.

3.2. PRINCIPIOS APLICABLES

Como toda parte integrante del sistema legal y técnico aplicable en materia de gas L.P., el 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.' tiene aspectos fuera de consideración inicial, que surgen a lo largo del desarrollo del programa implementado y se origina la necesidad de apoyarse en principios aplicables a los casos concretos, desde Principios Generales del Derecho; principios de orden constitucional, como lo son la legalidad, la seguridad y la certeza jurídica; principios básicos de la Administración, y todo aquello útil para resolver las controversias suscitadas al aplicar el punto 5.1.2. de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDE-1996 "Plantas de almacenamiento para Gas L.P. Diseño y construcción."

3.2.1. Principios Generales del Derecho

Concepto

García Máynez cita a Coviello para definir los Principios Generales del Derecho como los principios fundamentales de la misma legislación positiva, que no se encuentran escritos en ninguna ley, pero que son los presupuestos lógicos necesarios de las distintas normas legislativas, de las cuales en fuerza de la abstracción deben exclusivamente deducirse. Pueden ser de hecho principios racionales superiores, de ética social y también principios de derecho romano, y universalmente admitidos por la doctrina; pero tienen valor no porque son puramente racionales, éticos o de derecho romano y científico, sino porque han informado efectivamente el sistema positivo de nuestro derecho y llegado a ser de este modo principios de derecho positivo vigente.⁹¹

Los Principios Generales del Derecho, dice García Enterría, expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquellos sobre los cuales se constituyen como tal, las convicciones ético - jurídicas de una comunidad. Pero no se trata simplemente de unas vagas ideas o tendencias morales que puedan explicar el sentido de determinadas reglas, sino de principios técnicos, fruto de la experiencia de la vida jurídica y sólo a través de ésta cognoscibles.⁹²

Cuando se afirma que los Principios Generales son los del Derecho natural, quiere decirse que a falta de disposición formalmente válida, debe el juzgador formular un principio dotado de validez intrínseca, a fin de resolver la cuestión concreta sometida a su conocimiento. Queda excluida, por tanto, la posibilidad legal de fallar de acuerdo con sus opiniones personales.

Los Principios Generales de Derecho que le sirvan de base al sistema administrativo para llenar lagunas de la ley, no deben nunca oponerse a los preceptos contenidos en ésta.⁹³

Estos principios, como fuente supletoria en ausencia de la ley, son producto de una actividad intelectual subjetiva que emplea principalmente el método inductivo para encontrar en una afanosa búsqueda, los principios esenciales del ordenamiento jurídico.⁹⁴

91 Loc.cit., ob.cit., Página 370.

92 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 233.

93 GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, ob.cit., Página 371.

94 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 233.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Los Principios Generales de Derecho son obtenidos por la mayor parte, sea de la tradición liberal de 1789 (igualdad de los ciudadanos frente a la autoridad pública, libertad de conciencia, posibilidad para un ciudadano amenazado de una sanción de defenderse, en contra de los agravios contra él), sea de las necesidades de la vida social (continuidad de los servicios públicos, control del superior sobre los actos del inferior), sea de los imperativos de la equidad (principio de enriquecimiento sin causa).

La doctrina administrativa reciente, acepta como fuente subsidiaria de Derecho Administrativo, los Principios Generales de Derecho, más no con la extensión de Derecho Privado, sino más bien en lo que favorezca a la Administración Pública para conseguir el interés público.⁹⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Principios Generales de Derecho, se pronuncia en el siguiente sentido:

“Los principios generales del derecho son verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera pronunciado si hubiera estado presente, o habría establecido si hubiera previsto el caso; siendo condición de los aludidos principios que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenar.” *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo 65. Página 2641. V Época.

Primero en Tiempo, Primero en Derecho

Dentro de los Principios Generales del Derecho, se encuentra el llamado 'primero en tiempo, primero en Derecho', donde se alude a un aspecto de temporalidad, pues al ubicarse en un supuesto jurídico donde dos sujetos de derecho tienen idénticas posibilidades, la controversia se resolverá al decidir quién conservará su derecho o quién permanecerá en cierto lugar, se investiga quién tiene un derecho más antiguo y esa será la persona, ya sea pública o privada, que tenga un mejor derecho con respecto a la otra.

Pérdida del Bien de Menor Valía

Es un Principio General del Derecho útil cuando se debe decidir entre sacrificar un bien u otro, se hace una valoración de todos los aspectos y circunstancias implícitas a la pérdida de cada uno de los bienes con posibilidad de sacrificar. Del resultado de este análisis, se resuelve sacrificar el bien con el cual se tengan pérdidas menores.

95 *Ibidem*, Página 234.

Con respecto a lo anterior, en las contestaciones que conciernen al Estado, se encuentra siempre empeñado el interés general, pues el resultado de cualquier litigio o contestación sobre los bienes del Estado, ha de ser o una pérdida, o una ganancia, y por lo mismo el tesoro público ha de experimentar en definitiva una ventaja o un déficit.⁹⁶

Tratándose del interés público, el Estado tiene como misión obrar y debe remover todos los impedimentos que se opongan a su acción. Pues de lo contrario, no sería verdadero poder el de la Administración si no tuviera el de allanar los obstáculos en su actividad.⁹⁷

3.2.2. Principio de Irretroactividad en Derecho Administrativo

En principio, las normas jurídicas rigen todos los hechos que durante el lapso de su vigencia ocurren en concordancia con sus supuestos. Si un supuesto se realiza mientras una ley está en vigor, las consecuencias jurídicas señaladas por la ley, deben imputarse al hecho condicionante. Realizado éste, *ipso iure* se actualizan sus consecuencias normativas. Las facultades y deberes derivados de la realización de un supuesto poseen una existencia temporal más o menos larga. Algunas veces, la disposición normativa indica la duración de aquellos; en otras, tal duración es indefinida, y la extinción de las consecuencias de Derecho dependen de la realización de ciertos supuestos.

Realizado el supuesto de un precepto legal, puede ocurrir que las consecuencias normativas se extingan totalmente durante la vigencia del precepto, pero también puede suceder lo contrario.⁹⁸

El Principio General que domina esta materia es que la ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna. Pero este principio no es considerado como absoluto, y todos los autores admiten excepciones.

De lo anterior se infiere la existencia de dos cuestiones capitales en materia de retroactividad, a saber:

- 1^a Qué debe entenderse por aplicación retroactiva de una ley;
- 2^a En qué casos debe una ley aplicarse retroactivamente.

Con gran frecuencia, las dos cuestiones son mezcladas. Las dificultades presentadas en esta materia obedecen, en gran número de casos, a la confusión de tales problemas.⁹⁹

96 LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1978, Páginas 191 y 192.

97 *Ibidem*, Página 193.

98 GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *ob.cit.*, Página 388.

99 *Ibidem*, Página 389.

La Constitución, una ley administrativa o un acto administrativo son retroactivos cuando vuelven al pasado para estimar las condiciones de validez de un hecho o acto jurídico, destruir o modificar sus efectos, hechos o circunstancias iniciales, cuando habían creado derechos a favor de particulares.¹⁰⁰

Merlín dice que la ley es retroactiva cuando destruye o restringe un derecho adquirido¹⁰¹ bajo el imperio de una ley anterior. No lo es, en cambio, si aniquila una facultad legal o una simple expectativa.¹⁰²

Hemos de recordar lo siguiente, la seguridad jurídica se caracteriza por el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos y circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado integrado por el *summum* de sus derechos subjetivos.¹⁰³ El régimen de seguridad administrativa exige que los actos administrativos no se apliquen retroactivamente, salvo en los casos de excepción, por eso la legislación universal lo consagra como un Principio General de Derecho y le da en Derecho Público una extensión mayor a la del Derecho Privado.

El derecho romano estableció el principio de que las leyes no se retrotraen. Nada hay más perturbador del orden jurídico que la imprecisión de las situaciones jurídicas, o la vaguedad de los derechos adquiridos, o la inestabilidad de las resoluciones administrativas.¹⁰⁴

El orden jurídico vigente es el conjunto de normas sancionadas por el poder público y se aplica hacia el futuro, sobre un determinado territorio y en forma continua. Es bajo la protección de esta legislación como se constituyen los derechos y se proyectan los desarrollos sociales y económicos de un pueblo. Como indicara el insigne jurisconsulto Portalis, "es verdad que no puede la ley hacer que una cosa que existe no haya existido; pero si puede decir que deje de existir."

Por ello, no debe confundirse el principio de no retroactividad con el de intangibilidad de los efectos individuales de los actos jurídicos. Este principio implica una interdicción para los órganos administrativos de afectar, aun para el futuro, los derechos adquiridos, mientras el principio de la no retroactividad comporta la imposibilidad a la Administración de dar a sus decisiones un carácter retroactivo. Vale decir, uno de los principios se refiere únicamente al pasado, mientras el otro concierne también al futuro.¹⁰⁵

100 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 335.

101 Vid. Supra, Página 89.

102 GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, ob.cit., Página 390.

103 BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Vigésimo novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, Página 396.

104 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 335.

105 Ibidem, Página 336.

Los actos emitidos por la autoridad administrativa no pueden normalmente producir efectos retroactivos; ello quiere decir, en la medida en que se establecen reglas nuevas o se modifica una situación jurídica, sólo producen sus efectos para el porvenir y no puede conducirlo a revisar los efectos pasados y sobre derechos adquiridos, de la situación anterior.

Al aplicar el criterio de los civilistas tenemos que toda ley nueva constituye a los ojos del poder del cual emana, un progreso sobre la precedente. El interés social exige a la legislación más reciente producir todos sus efectos bienhechores, su aplicación en el mayor número de casos posibles y, en consecuencia, también a las relaciones nacidas antes de su publicación. Sin duda esta publicación lesionará esperanzas. Pero el progreso se compra a este precio y, por otra parte, nadie puede sentirse realmente lesionado por esta extensión de la ley, si no se le despoja de ningún derecho adquirido. Contra el derecho adquirido, la ley nueva no puede nada; su fuerza expira allí donde encuentra un derecho verdadero, consagrado por la antigua ley bajo cuyo imperio ha nacido.¹⁰⁶

Estamos en la presencia de uno de los problemas más complejos de la ciencia del derecho. Sin embargo, en toda época y en todo lugar se dan casos en donde no sólo es conveniente sino hasta necesaria la aplicación retroactiva de la ley. Tres casos incluye nuestro estudio o sea la retroactividad en la Constitución, la retroactividad en las leyes administrativas y la retroactividad de las resoluciones administrativas. Esa retroactividad opera de diversa manera, según se expone a continuación:

1. La retroactividad constitucional de orden público comprende aquellos casos en donde el interés general establece la afectación o alteración de derechos o situaciones anteriores.
2. La retroactividad legal ordinaria, en la cual la ley opera con retroactividad volviendo sobre el pasado para reformar o destruir un derecho adquirido con perjuicio de los particulares.
3. La retroactividad administrativa resultado de la aplicación de los propios actos administrativos.¹⁰⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido diversas ejecutorias, donde sobresale que la aplicación llevada a cabo por los tribunales de las leyes de orden público o de interés general, nunca es retroactiva.

Retroactividad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se alude a la Constitución Política para mantener el principio de irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna. Sin embargo, la propia Constitución señala diversos casos en donde se permite la aplicación retroactiva de la ley.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Ibidem, Páginas 336-337.

En la aplicación de los preceptos constitucionales se debe procurar armonizarlos y si resultan unos en oposición con otros, es necesario considerar los especiales como excepción de aquellos que establecen principios o reglas generales. El legislador constituyente en uso de sus facultades amplísimas, pudo por altas razones políticas, sociales o de interés general establecer casos de excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente. Una ley será retroactiva cuando obre sobre el pasado y lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores y ésta última circunstancia es esencial.¹⁰⁸

La No Retroactividad de Ley en el Artículo 14 Constitucional

Hemos indicado que el artículo 14 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el Principio General de la no retroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna. La propia Constitución, inspirada en una política social estatista y bajo razones de utilidad pública, relacionadas con el régimen de propiedad ha establecido casos de excepción, donde por mandato de un precepto constitucional se autoriza al Ejecutivo de la Unión, para aplicar una ley retroactivamente.¹⁰⁹

Los casos de nulidad establecidos por la Constitución operan retroactivamente para declarar la nulidad de las situaciones en consideración. La nulidad absoluta y la nulidad relativa, por regla general no impiden al acto producir provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparece, por la confirmación o la prescripción.

Como vemos, una de las características de la nulidad es que ella opera retroactivamente. En la nulidad absoluta se liga a la idea de violación a la ley o el interés general y en el segundo caso revela la presencia de algún vicio de consentimiento, el cual puede ser subsanado.

Consideramos que el precepto constitucional ha empleado indebidamente la palabra nulidad, porque todos los actos jurídicos aludidos fueron legalmente celebrados sin implicar violación del interés general o bajo alguna ineficacia administrativa. Si el precepto constitucional ha pretendido destruir las situaciones creadas al amparo de otras leyes, debió decir: "se desconocen esos actos", y en dicho caso estaríamos en presencia de una retroactividad ordinaria y no de una sanción de nulidad aplicada retroactivamente.¹¹⁰

108 *Ibidem*, Página 340.

109 *Ibidem*, Página 341.

110 *Ibidem*, Página 342.

El artículo 14, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de diversas interpretaciones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aludiremos a una primera interpretación:

- Prohibición a los Jueces de aplicar Leyes Retroactivas

En sus primeras interpretaciones, la Suprema Corte afirmó: "Que este precepto no impone como el de la Constitución de 1857 una limitación al legislador prohibiendo expedir leyes retroactivas, sino que, lo dejan en libertad para expedir leyes de esta naturaleza cuando lo estime conveniente."

Otra ejecutoria sostuvo: "Si bien es cierto que el artículo 14 Constitucional prohíbe dar a las leyes efectos retroactivos en perjuicio de persona, cuando las leyes por su naturaleza misma son retroactivas, los jueces no violan el principio Constitucional citado al aplicarlas, pues carecen de facultades para juzgar de su constitucionalidad y cumplen su obligación sentenciando conforme a ellas."

De acuerdo con esto, la recta interpretación del artículo 14 Constitucional no rige con el legislador, se dirige a los jueces, a los tribunales y en general a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes o de su interpretación, procede el amparo no sólo contra los actos de autoridad sino también contra las leyes violatorias de las garantías individuales, cuando tienen el carácter de aplicación inmediata y lesionan derechos adquiridos, pues las palabras del Constituyente no pueden dar lugar a distingos fuera del texto del artículo donde se previene de manera absoluta que a ninguna ley se dará efecto retroactivo, sin atender si de dicho efecto nace la aplicación de la ley por las autoridades o si la ley por sí misma produce el efecto desde el momento de su promulgación, pues resultaría ilógico admitir el amparo procedente contra las leyes, y negarlo cuando se demuestra que los preceptos de ésta automáticamente vuelven al pasado, lesionando derechos adquiridos.¹¹¹

Cambio de interpretación del mismo precepto:

- Prohibición al Legislador y al Juez de aplicar Leyes Retroactivas

"No debe entenderse que la prohibición se refiere únicamente al legislador, para el acto de expedir la ley, sino que también comprende a la autoridad que hace aplicación de ella a un caso determinado, porque así permiten interpretarlo los conceptos mismos de la disposición Constitucional que se comenta." *Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo XV. Página 2412.*

¹¹¹ *Ibidem*, Página 343.

La No Retroactividad en las Leyes Administrativas

En principio, la regla de la no retroactividad de las normas jurídicas rige también en Derecho Administrativo, se funda en la siguiente idea, por regla general, una nueva ley sólo debe aplicarse a los hechos y circunstancias jurídicas producidas después de promulgada la ley, por este motivo, la práctica supone con razón, que la nueva ley no afecta a los derechos lícitamente adquiridos. Sin embargo, si no existe una prohibición general establecida por la Constitución o por una ley determinada para una materia, toda norma jurídica nueva puede ser investida de fuerza retroactiva y comprender situaciones ya existentes y consumadas. Los efectos retroactivos se obtienen sin haber sido dispuestos expresamente, basta observar esta intención en el conjunto del nuevo derecho. Cuanto más importante sea para el bien común una norma jurídica, tanto más se justifica al autor querer aplicarla también para circunstancias ya existentes. Si, por ejemplo, se estiman sean perjudiciales al interés público ciertos tipos de construcción, entonces la ley ordena su supresión, se aplica no sólo a los edificios que en lo sucesivo se intente construir, sino también a los ya existentes. Aun cuando una situación haya sido justificada o reconocida por un acto administrativo especial durante el dominio del antiguo derecho, no por ello excusa someterse a una nueva norma jurídica con fuerza retroactiva. De cualquier forma, la interpretación debe decidir en cada caso si una nueva norma jurídica ha de tener vigencia nada más para el futuro, o si se ha de aplicar también a situaciones ya existentes.¹¹²

La Retroactividad de las Resoluciones Administrativas

Las autoridades administrativas no pueden dictar resoluciones para ser aplicadas retroactivamente en perjuicio de una persona. Sin embargo, también se puede deducir una consecuencia diversa: Si la resolución administrativa no causa perjuicio a un derecho adquirido por un particular, esa resolución puede ejecutarse retroactivamente.¹¹³

La excepción implica que en ciertos casos las resoluciones administrativas puedan tener efectos hacia el pasado, cuando la ley autoriza expresamente o cuando la retroactividad es el efecto natural,¹¹⁴ siendo así, a la entrada en vigor de una Norma Oficial Mexicana o alguna otra disposición de carácter técnico y especial, sobre todo al tratarse de concesiones en materia de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P., pues son de tracto sucesivo.

112 *Ibidem*, Página 344.

113 *Ibidem*, Página 348.

114 *Ibidem*, Página 337.

Problemas diversos sobre Retroactividad

El principio de retroactividad ofrece problemas numerosos por la naturaleza de la actividad de la Administración Pública. La legislación administrativa mexicana mantiene el principio bajo tres aspectos importantes:

- a) Como un mandato constitucional referido a las leyes;
- b) Como un principio de Derecho Privado;
- c) Como un Principio General de Derecho, al aparecer como uno de los elementos de la teoría general del conflicto de leyes en el tiempo.¹¹⁵

Por ello, el contenido de los actos emitidos por las autoridades administrativas pueden variar según los casos, debiendo distinguirse:

- Cuando se crea un derecho administrativo a favor de un particular, y la propia Administración considera conveniente retrotraer sus efectos hacia el pasado, principalmente por razones de interés público;
- Todos aquellos casos en donde esa aplicación retroactiva, se certifica ocasionando perjuicios a un particular.¹¹⁶

Tres razones fundamentales determinan los límites al principio de la no retroactividad y son:

1. El respeto al principio de la legalidad, ello porque si bien el principio de la no retroactividad lleva en sí mismo su propia justificación, queda subordinado jerárquicamente a la observación o al establecimiento de la legalidad;
2. En ocasiones la retroactividad del acto se impone por su propia naturaleza;
3. Cuando la seguridad del comercio jurídico no está en juego, el respeto del principio de la no retroactividad no se impone de manera tan firme. Existe una categoría de actos cuya retroactividad está en el hecho, permitida. Ello no quiere decir que la retroactividad de estos actos sea legal por el hecho de ser tolerada en la práctica, implica un límite de carácter muy especial al principio de la no retroactividad. Se habla también de la retroactividad del reglamento más benigno.¹¹⁷

115 Ibidem, Página 346.

116 Ibidem, Página 347.

117 Idem.

Aunado a lo anterior, al aplicar las disposiciones dictadas con relación a las concesiones no se afecta el acto por medio del cual se otorgó la concesión, pues es material y jurídicamente imposible modificar los efectos producidos en el pasado. Asimismo, no se trata de actos que:

- a) Producen efectos instantáneos;
- b) Obligatorios o vinculados;
- c) Generadores de derechos, aquellos a los cuales la doctrina denomina derechos adquiridos.¹¹⁸

La Jurisprudencia en materia de Retroactividad

"La Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efecto retroactivo a la ley, si esta no causa perjuicio." Tesis 163. Índice de Jurisprudencia 1917-1965. Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

"La modificación hecha al artículo 14 de la Constitución de 1857, por el artículo 14 de la de 1917, permite afirmar que si la nueva ley, lejos de causar perjuicios, es favorable al estado jurídico de las personas, es de aplicarse para actos que se realizaron durante la vigencia de la antigua ley." Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo LXX. Página 185.

"El legislador constituyente en uso de sus facultades amplísimas, pudo establecer casos de excepción al principio de no retroactividad y cuando así haya procedido los preceptos deben aplicarse retroactivamente." Semanario Judicial de la Federación. VI Época. Tomo IX. Página 432

"Lo que constituye propiamente la retroactividad no es sólo el hecho de regir el pasado, sino también y muy especialmente, el de lesionar un derecho adquirido; y es un derecho elemental el de que los particulares no pueden adquirir derechos que estén en pugna con el interés público, de modo que cuando una ley lesiona un derecho de esa clase, no hay retroactividad, aun cuando la existencia del derecho sea anterior al de la ley." Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo XIV. Página 691 / Semanario Judicial de la Federación. Tomo XLIX. Página 1714. V.E.P. / Apéndice al Tomo CXVIII. Tesis 922. V.E.P.

118 ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., Página 790.

"La Ley es retroactiva cuando vuelve al pasado para cambiar, modificar o suprimir los derechos individualmente adquiridos ya; y según los tratadistas los derechos que se derivan de un contrato son derechos adquiridos." *Semanario Judicial de la Federación*. V Época. Tomo XLV. Página 780.

"La ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado, sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto, o para modificar o suprimir los efectos de un derecho ya realizado." *Semanario Judicial de la Federación*. V Época. Tomo LXI. Página 980.

"En aquellos casos en donde la conducta del gobernado no haya sido normada en forma alguna por el Poder Legislativo, y no pueda ser considerada prohibida ni válida, únicamente cuando se ciña a determinadas restricciones, su realización constituirá el ejercicio de un derecho, emanado precisamente de la ausencia de una ley reguladora, y tutelado por el orden jurídico, en cuanto éste, al dejar intacto el ámbito de libertad en que tal conducta es factible, tácitamente ha otorgado facultades para obrar discrecionalmente dentro del mismo. El surgimiento de una ley que regule la situación hasta entonces imprevista legislativamente, sólo puede obrar hacia el futuro ya que de lo contrario estaría vulnerado el artículo 14 Constitucional, que estatuye que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna." *Semanario Judicial de la Federación*. VI Época. Tomo LIV. Segunda Sala. Página 45 y 46.

3.2.3. Derechos Adquiridos y Expectativas de Derecho

Derechos Adquiridos por los Particulares

"El derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; se realiza el derecho y entra en el patrimonio de la persona." *Semanario Judicial de la Federación*. V Época. Tomo LXXI. Página 3496.

También son tolerancias que la Administración Pública puede conceder cuando no se infringe la regla de inalienabilidad.¹¹⁹

Los derechos adquiridos provienen de hechos del hombre o de sus conveniencias, por oposición a los derechos naturales. Su naturaleza debe definirse en función de la legislación o de un orden jurídico al amparo del cual se creó o se configuró este acto que confiere beneficios, derechos o prestaciones a un particular.¹²⁰

119 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 278.

120 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 338.

Derechos adquiridos son aquellos que han entrado en nuestro dominio y, en consecuencia, forman parte de él y no pueden ser arrebatados por aquel de quien los tenemos.¹²¹

El régimen de la propiedad se encuentra regulado por el artículo 27 Constitucional y por las disposiciones del Código Civil. Esta propiedad difiere de la propiedad romana, porque es considerada como una función social. Nadie puede adquirir mayores derechos a los que ampara su propia condición jurídica. Y en el régimen del dominio público de la Federación al otorgarse una concesión de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no opera una transmisión de propiedad del Estado al concesionario. En cualquier circunstancia que se considere, los derechos del Estado se mantienen presentes, inalienables e imprescriptibles. Por ejemplo, cuando se llevó a cabo la expropiación de las compañías extranjeras petroleras, dicha propiedad sólo comprendió las instalaciones y demás bienes de ellas, en ningún caso el subsuelo porque éste no salió ni ha salido del dominio de la Nación.

El único derecho del particular es el respeto a sus derechos tales como le fueron transmitidos, con las mismas restricciones, limitaciones y modalidades previamente establecidas en las leyes.¹²²

Si el particular tiene un derecho público administrativo en razón del acto de donde emana, como acto jurídico de Derecho Público, es indudable que, salvo determinación expresa de la ley administrativa correspondiente, ese derecho público administrativo se agrega al patrimonio del particular, y no está sujeto por regla general a la clasificación de los bienes y de los derechos del orden civil.

Pertencen al patrimonio de una persona, las relaciones de Derecho Público cuyo fin inmediato es proporcionar al particular un crédito frente al Estado o imponerle una deuda pecuniaria a favor del mismo. La característica del concepto jurídico de patrimonio es el valor pecuniario; pero es indiferente al origen de un derecho singular; es decir, si ha sido motivado por el Derecho Privado o por el Derecho Público.

Con respecto a las concesiones otorgadas por el Ejecutivo se llega a afirmar, si bien rige la regla de inalienabilidad, sólo significa que los bienes respectivos quedan sustraídos del comercio de la vida administrativa y dentro de ésta se desarrolla una gran variedad de derechos, cuyo carácter especialmente administrativo, consiste esencialmente en la 'precariedad', es decir, en la naturaleza temporal, revocable o rescatable de esos derechos, al mantenerlos compatibles con el régimen de inalienabilidad.¹²³

121 GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, ob.cit., Página 390.

122 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 338.

123 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 276 y 277.

Esta tesis ha sido criticada diciéndose inadmisibile atribuir a los concesionarios o permisionarios, derechos adquiridos, aun al considerarlos de naturaleza administrativa; el concepto de derecho adquirido se crea para el régimen de propiedad privada, y para hacerlo salir de ese régimen da lugar a contradicciones y a dificultades irresolubles, o bien la situación del permisionario o concesionario constituye un derecho administrativo y entonces no hay motivo para agregar el epíteto, o bien es una situación administrativa con nada de derecho adquirido.

Al examinar nuestra legislación al respecto, encontramos por una parte expresamente descartada la existencia del derecho real derivado de los permisos y concesiones, pues entre otros, el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales es claro, al pronunciarse en el sentido de no crear derechos por virtud de las concesiones.

Para que un acto emitido por la Administración Pública origine derechos adquiridos o derechos patrimoniales debe cumplirse una condición, la autoridad administrativa no deberá tener facultad de revocarlo en ningún momento y por ninguna circunstancia. El particular debe poder exigir el respeto de su situación y la Administración la obligación de respetarlo; pero si la Administración no está obligada, bien porque expresamente se autorice la revocación, bien porque se le conceda facultad discrecional para mantener o no el acto, no podrá hablarse de un derecho adquirido.¹²⁴

Sin desconocer en la concesión las ventajas patrimoniales creadas para el concesionario, con la posibilidad de ser objeto de diversos actos y contratos, la legislación contemporánea no admite que se trate de un bien regido por la legislación civil, ni la naturaleza del mismo permite equipararlo a un derecho adquirido. Existe por otra parte, en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la circunstancia fundamental de ser declarada inalienable la propiedad de la Nación sobre los bienes que pueden ser motivo de las concesiones. Ahora bien, como la constitución de un derecho adquirido indiscutiblemente es un acto de enajenación, la Nación no puede por medio de la concesión otorgar un derecho de esa clase, porque contraría la regla de la inalienabilidad.

Al estudiar la naturaleza de los derechos conferidos al concesionario, se puede comprobar todavía más que la propia concesión no es fuente de ningún derecho adquirido.¹²⁵

124 *Ibidem*, Páginas 277, 278 y 310.

125 *Ibidem*, Página 372.

En efecto, aunque los derechos del concesionario pueden oponerse a cualquier persona, tal cosa no les implica el carácter de derechos adquiridos, pues la doctrina del derecho civil ha admitido en forma inequívoca lo siguiente: Los derechos adquiridos no son las únicas relaciones obligatorias que engloban como sujetos pasivos a todos los hombres, excepto a quien desempeña el papel activo, pues además de los derechos adquiridos, son absolutos los derechos de familia, los derechos políticos, los derechos públicos inherentes a la persona, tales como el derecho de trabajar, de hablar, de escribir, etc.

Es indudable que no puede haber una situación de propietario, porque, según se ha dicho, los servicios públicos objeto de las concesiones son inalienables; tampoco puede tratarse de un derecho de habitación, porque su mismo nombre es excluyente de la situación del concesionario. Tampoco puede hablarse de una servidumbre, porque no existe siquiera un predio dominante; ni un derecho de uso, porque éste se concede respecto de un bien para su empleo en la medida precisa para satisfacer las necesidades del usuario y de su familia, y no puede ser gravado, ni arrendado, ni embargado. Aunque con el usufructo pudieran encontrarse analogías, existe, por una parte, la circunstancia de ser inconcebible un desmembramiento de la propiedad como lo significa el usufructo, tratándose de bienes y servicios constitucionalmente inalienables, y por otro lado, no debe olvidarse que la concesión no sólo origina el derecho de prestar el servicio público sino al mismo tiempo impone la obligación de efectuarlo, y se crea así una relación jurídica directa ya no entre el concesionario y el servicio, sino entre el concesionario y el Poder Público.¹²⁶

Recordemos, los derechos e intereses objeto de la protección del Estado son siempre gobernados por leyes de orden público y el interés privado se regula por su propia legislación, en cuanto no invada o interfiera cualquier interés público.¹²⁷

Aun con las consideraciones vertidas, algunos autores, como Trinidad García, estiman que los derechos derivados de un acto administrativo constituyen verdaderos derechos adquiridos.

Disiento de esa opinión, pues el derecho adquirido se concibe como un poder jurídico de una persona sobre otra cosa, o sobre determinados elementos inmateriales, pero apreciables pecuniariamente (derechos), para aprovecharlos y utilizarlos en su beneficio, es absolutamente oponible a todos y su duración es generalmente indefinida.¹²⁸

126 *Ibidem*, Páginas 372 y 373.

127 SERRA ROJAS, Andrés, *ob.cit.*, Página 321.

128 ACOSTA ROMERO, Miguel, *ob.cit.*, Páginas 788 y 789.

Mediante algunos actos administrativos se aumenta la esfera económica - jurídica del particular, siempre dentro de los límites impuestos por las leyes que prevén su otorgamiento; así, vemos el derecho de autor, las patentes, las concesiones y el nombramiento, efectivamente otorgan ciertas facultades y derechos, inclusive pecuniarios, al particular, pero están sometidos a una serie de limitaciones y modalidades; su uso debe restringirse por el interés público, no son indefinidos en cuanto al tiempo y a su extinción, pueden utilizarse algunos de ellos por quien tenga interés.¹²⁹

Además de todas las consideraciones vertidas, la consecuencia esencial de la concesión administrativa, en relación con los particulares, es que los derechos y las obligaciones impuestas tienen un carácter personal e intransmisible. Las leyes administrativas precisan los beneficios de los actos de esa naturaleza, para no contrariar el interés público, sin existir ninguna implicación de esta naturaleza tratándose de bienes y servicios propiedad de los particulares.¹³⁰

Cuando se revocan o afectan en forma alguna las concesiones para transportar, almacenar y distribuir gas L.P., no se hiere ningún derecho, aunque se ofendan a veces, grandes intereses.

En nuestro país el problema de la retroactividad y el de los derechos adquiridos ha provocado serias polémicas, sobre todo cuando la Constitución de 1917 confirmó la tradición jurídica mexicana en materia de subsuelo (minas y petróleo principalmente), elaborando un régimen jurídico de plena nacionalización.

Algunos sectores de la doctrina administrativa sostienen que no existen derechos adquiridos en el Derecho Administrativo y mal puede hablarse entonces de retroactividad de las leyes administrativas. Necesario es reconocer un hecho innegable, vivimos la era de las grandes transformaciones sociales en donde se afectan de manera directa los derechos adquiridos con anterioridad a ellas. Ninguna reforma social de trascendencia puede operar, exclusivamente con su proyección al futuro, se requiere a veces una aplicación retroactiva inevitable. Son los pueblos y los gobiernos los encargados de procurar un equilibrio en su aplicación, siempre bajo normas de equidad y de acuerdo con los intereses colectivos.¹³¹

Simple Expectativas de Derecho

"La expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio." *Semanario Judicial de la Federación*. V Época. Tomo LXXI. Página 3496.

129 *Ibidem*, Página 789.

130 BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, *ob.cit.*, Página 117.

131 SERRA ROJAS, Andrés, *ob.cit.*, Páginas 337 y 339.

La expectativa de derecho es la esperanza que se tiene, al atender a un hecho pasado o a un estado actual de cosas, de gozar de un derecho cuando éste nazca; pero sólo se podría hablar de derecho adquirido en algún momento, dependiendo de la naturaleza del hecho de donde procede, sea del estado de cosas de donde aquélla deriva. La esperanza puede provenir de la voluntad más o menos contingente del hombre, de una ley que en todo tiempo puede ser derogada por su autor o bien de un acto de la Administración Pública, el cual responde al interés público en todo momento.¹³²

La expectativa de derecho es cualquier esperanza o pretensión de conseguir en adelante una cosa, si se depara la oportunidad deseada.

Los elementos de la expectativa son los siguientes:

- El deseo de adquirir un derecho;
- La posibilidad más o menos cercana o probable de conseguir un derecho;
- La creencia en un suceso que se prevé o al hacerse efectiva determinada eventualidad.

En Derecho Administrativo hay posibilidad de ciertas expectativas de derecho previstas y reguladas en la ley, y al realizarse las mismas, convierten la simple expectativa en un derecho adquirido.¹³³

Por ejemplo, los arrendatarios de terrenos nacionales tienen de acuerdo con el artículo 41 de la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, en lo relativo a excedencias y demasías, derecho a adquirir por compra los terrenos objeto del contrato siempre y cuando se encuentren al corriente en el pago de sus rentas y hayan cumplido con las estipulaciones del mismo. Por lo anterior, la ley consagra a favor de ellos el derecho del tanto. Sin embargo, los solicitantes de terrenos nacionales no podrán traspasar los derechos engendrados con sus solicitudes, si no es con autorización de la autoridad competente, quien podrá conceder el traspaso cuando se satisfagan los requisitos de la misma ley.

3.2.4. Principios Básicos de la Administración

Para asegurar el funcionamiento normal del cuerpo social del Estado, es conveniente establecer por parte de la Administración Pública las condiciones y medidas que faciliten el cabal desarrollo de sus funciones. Esta serie de condiciones constituyen los Principios Generales de la Administración, denominados así por Fayol, tales principios son:

132 GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, ob.cit., Página 390.

133 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 339.

- La división del trabajo.- Mediante este principio se logra la limitación del trabajador a la actividad para la cual revela mejores aptitudes;
- La autoridad – responsabilidad.- La autoridad implica el derecho a mandar y el poder de hacerse obedecer. La responsabilidad es una coraza moral para quien ostenta la autoridad, por cuanto hace el ejercicio indefectible de aquélla, origina respeto y orden en el ámbito administrativo;
- La disciplina.- Consiste este principio en el conjunto de manifestaciones que como asiduidad, obediencia, actividad y expresiones de respeto son llevadas a cabo por los miembros del cuerpo social, de acuerdo con las normas establecidas en la Administración;
- La unidad de mando.- Todas las decisiones deben emitirse por un solo jefe para la realización de cualquier acto. La práctica de este principio permite a la autoridad permanecer incólume, y con ello la disciplina y estabilidad de la estructura orgánica no se turban;
- La unidad de dirección.- Un solo jefe y un solo programa para un conjunto de operaciones tendientes al mismo fin. Mediante este principio se logra la unidad de acción y coordinación del trabajo en la organización administrativa;
- La remuneración del personal.- Es la retribución por los servicios prestados, debe ser equitativo, exacto, recompensador del esfuerzo productivo, estimulador del celo y no ser excesivo;
- La centralización.- Mediante la centralización, las órdenes emanan de un solo órgano y se mueven por todo el sistema administrativo, y asimismo, se hace del conocimiento del ente regulador todo acto, operación o acontecimiento verificado en las estructuras inferiores;
- La jerarquía.- Necesaria para el desempeño óptimo y organizado de las tareas requeridas por la Administración Pública. La cual va desde Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Generales, Jefaturas de Departamento, hasta personal operativo;
- El orden.- Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar. El orden material es fundamental para el rendimiento, por cuanto implica un lugar para cada objeto y cada objeto en un espacio previamente determinado;
- El orden social se define mediante la fórmula siguiente.- Un lugar para cada persona y cada persona en su lugar. Este orden es indispensable para una buena organización y supone un lugar para cada persona y cada una de ellas en el lugar adecuado;
- La equidad.- Es la combinación de la benevolencia con el espíritu de justicia. Este principio debe ser aplicado en la resolución de problemas y conflictos y en la exacta interpretación de las disposiciones reguladoras de la Administración;
- La estabilidad del personal.- El trabajador requiere un tiempo determinado para desempeñar a cabalidad su función, con efectividad y rendimiento;
- La iniciativa.- Es la implementación de los planes y programas necesarios para la Administración en la medida exacta de los intereses públicos.¹³⁴

134 TINOCO RICHTER, César, *Teoría de la Administración y el Derecho Administrativo*, Instituto de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 1970, Páginas 37 – 39.

Además de los principios comentados, la Administración Pública también se encuentra vinculada a otros principios como el de subordinación del interés particular al interés público, garantía de la satisfacción del interés público, al principio de oficialidad, etc.

Subordinación del Interés Particular al Interés Público

Los órganos administrativos pueden imponer en concreto coactivamente su propia voluntad al proteger los intereses públicos cuyo cuidado tienen confiado, haciéndola prevalecer sobre la de los particulares, pero sólo cuando tal circunstancia haya sido establecida en abstracto por una ley con referencia a futuras aplicaciones concretas de un acto de las mismas autoridades, lo cual está íntimamente relacionado con el principio de legalidad.

La imposición del interés colectivo sobre el interés individual puede ser operada exclusivamente mediante actos concretos, con fundamento en el Derecho Objetivo, mediante una atribución explícita o implícita, específica o genérica, por parte de la norma jurídica legislativa de la potestad de emanar un acto con un determinado contenido, refiriéndose expresamente a tal atribución de potestad.¹³⁵

Garantía de la Satisfacción del Interés Público

Cada colectividad social nos ofrece una tupida red de intereses, en relaciones diversas entre ellos, algunos intereses coinciden entre sí pero algunos sostienen conflicto. Cada interés, en cuanto es sentido por un solo individuo, es siempre y necesariamente individual; pero cuando un mismo interés es de una colectividad más o menos amplia de individuos, el interés pasa a ser colectivo en cuanto es sentido por todos los individuos de la sociedad, expresión unitaria de una multiplicidad de intereses individuales coincidentes. La organización jurídica de la comunidad representa la prevalencia de una determinada serie de intereses colectivos sobre cualquier otro interés individual existente en el seno de dicha estructura y en contraste con aquél. El conjunto de los intereses colectivos prevalentes, ha sido llamado, con una fórmula sintética, interés colectivo primario, el cual, aun siendo la expresión unitaria de múltiples intereses individuales coincidentes de cada uno de los sujetos jurídicos (individuos o entidades jurídicas) miembros de la colectividad, se diferencia idealmente del interés individual de cada uno de los sujetos, que puede coincidir con dicho interés o estar en conflicto con el mismo. Estos intereses individuales propios de cada uno de los sujetos miembros de la sociedad, han sido denominados intereses secundarios, subjetivos, o también en sentido bastante lato patrimoniales, en cuanto integran lo que en sentido amplio constituye el patrimonio del sujeto, es decir, el conjunto de relaciones en donde es titular el mismo.¹³⁶

135 ALESSI, Renato, ob.cit., Páginas 182 y 183.

136 Ibidem, Página 184.

La Administración Pública tiene un poder concebido en relación con la realización de los intereses públicos, colectivos, en tanto, el interés del aparato sería simplemente uno de los intereses secundarios que se hacen sentir en la colectividad, y pueden ser realizados solamente en caso de coincidencia con el interés colectivo primario y dentro de los límites de dicha coincidencia. La peculiaridad de la posición jurídica de la Administración Pública radica precisamente en esto, su función consiste en la realización del interés colectivo, público, primario.¹³⁷

La tutela también implica proteger el interés público de las actividades administrativas ventajosas para los particulares, más allá del límite de coincidencia de estos intereses con el interés público y, por lo tanto, en perjuicio de este último. Siendo así, por muy grande que sea el interés particular, debe ceder ante el interés común.¹³⁸

Principio de Oficialidad

Atendida la función administrativa en su sentido de servicio de la empresa de gobierno, destaca el principio de oficialidad, por cuanto los actos que le caracterizan se cumplen sin requerimiento de los administrados. Este principio es típicamente preponderante en los actos de ejecución, en los de gobierno y políticos.

Pero la oficialidad no es sinónima de actividad irrestricta, su posibilidad se encuadra en la competencia, en el conjunto de atribuciones conferidas al órgano. Por lo mismo, entre algunos otros principios, sobre la oficialidad se encuentra el llamado principio de legalidad, al cual habremos de referirnos enseguida.¹³⁹

3.2.5. Principio de Legalidad en la Actividad Administrativa

El llamado principio de la legalidad implica lo siguiente, ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual si ésta no es conforme a una disposición general anteriormente dictada.¹⁴⁰

El principio de legalidad indica que la Administración no puede realizar actos concretos no previstos en una disposición legal, pues ésta debe tener características de abstracción, generalidad, impersonalidad, permanencia, etc., atributos del acto legislativo.¹⁴¹

137 *Ibidem*, Páginas 184 y 185.

138 LARES, Teodosio, *ob.cit.*, Página 125.

139 BRISEÑO SIERRA, Humberto, *ob.cit.*, Página 142.

140 FRAGA, Gabino, *ob.cit.*, Página 99.

141 OLIVERA TORO, José, *ob.cit.*, Página 123.

El multicitado principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna donde se asienta el total edificio del Derecho Administrativo. Proclama una exigencia, la actuación administrativa se debe someter a las normas legales, y expresa la cualidad de la actividad administrativa realizada conforme a la ley.¹⁴²

En tres aspectos opera el principio de legalidad:

1. Cumplimiento en la actuación administrativa, de las formas que determine la ley para cada caso;
2. Cumplimiento de las prescripciones de fondo de la materia señalada en la ley; esto es, la decisión administrativa debe ser conforme a la ley previamente dictada;
3. Respeto por el órgano administrativo con facultades para dictar disposiciones que tengan naturaleza normativa, al orden escalonado exigido por la jerarquía de la ley; es decir, legalidad normativa jerárquica.¹⁴³

La violación al principio de legalidad implica ilicitud o ilegalidad, en resumen, arbitrariedad. En tales casos el funcionario considera la ley indebidamente, por los siguientes motivos: No la toma en cuenta; señala una indebida interpretación; la aplica con exceso; reduce el campo de su aplicación; o bien, aplica otra ley, más no la indicada para el caso.

El principio de legalidad que apoya al sistema administrativo encuentra su origen en la teoría de la división de poderes, éste es por tanto, principio de especificación de órganos y funciones, en sustancia de división de trabajo, pero es también principio de coordinación, porque superior aun al principio de especificación es el de la unidad y organicidad del Estado, quien en su indestructible unidad orgánica, se muestra en algunas ocasiones como Poder Legislativo, otras como Poder Ejecutivo, o bien como Poder Judicial, pero siempre queda uno en esencia.

La consideración precedente significa que el principio de legalidad, derivado de la división de poderes, implica:

- Sumisión de la actividad administrativa a la ley;
- Respeto a la ley; y
- Limitación del actuar de los funcionarios públicos, que no pueden tomar decisiones contrarias a la ley.¹⁴⁴

142 Ibidem, Página 121.

143 Ibidem, Página 125.

144 Ibidem, Páginas 123 y 124.

En relación con el principio de legalidad han surgido dos posiciones que dominan la doctrina moderna:

- 1^a La actividad de la Administración se considera sólo como ejecutora de la ley.
- 2^a La Administración tiene como finalidad esencial la satisfacción de necesidades o intereses públicos, y la ley sólo le proporciona el medio jurídico apto para conseguir un determinado resultado. Se sirve de las normas y procedimientos jurídicos para la consecución de sus fines.

Al respecto, se considera la actuación de la Administración con movimiento dentro de una órbita predeterminada, es el Derecho, y no puede infringirlo, bajo pena de incompetencia o ilegalidad, pero sin olvidar la realidad social subyacente en donde los intereses colectivos son determinantes y está obligada a satisfacer.

El principio de legalidad procedente del estado de derecho, implica que los órganos administrativos están jurídicamente obligados a actuar fundados en ley, es importante señalar el equilibrio existente entre la actividad de estricta ejecución de la ley y su necesaria adaptación a las circunstancias de la vida, variable por naturaleza y que la propia ley no puede prever.¹⁴⁵

El acto por medio del cual se modifique o revoque una concesión de servicio público, es un acto administrativo donde obligatoriamente se deben satisfacer sus requisitos. En torno al concepto de legalidad en la actuación de las autoridades administrativas, la Suprema Corte de Justicia ha establecido las siguientes y muy importantes tesis jurídicas:

- "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite." Tesis Jurisprudencial número 47. Semanario Judicial de la Federación. Pleno y Salas. VI Época.
- "Carecen de facultades para privar de sus derechos a los particulares, lo que sólo se podrá realizar en los términos que la Constitución previene." Tesis Jurisprudencial número 27. Segunda Sala. Recopilación 67-65. I Parte.
- "Las autoridades administrativas carecen de facultades para decidir asuntos contenciosos, son de la competencia exclusiva de las autoridades judiciales." Tesis Jurisprudencial número 28. Segunda Sala. Recopilación 17 - 65. I Parte.

Estas interpretaciones son el primer fundamento de la legitimidad en la actuación de la Administración Pública para la modificación, revocación o extinción de las concesiones del servicio público de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.¹⁴⁶

145 Ibidem, Páginas 126 - 129.

146 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 378.

Nociones de Legitimidad en sus sentidos Amplio y Estricto en la Actividad Administrativa

La conformidad con la ley, fuente de la juridicidad y por lo tanto, de la validez de la actividad administrativa, debe ser no solamente formal, por el respeto a las prescripciones formales establecidas en la ley, sino también sustancial, por el respeto del límite sustancial inherente al grado de interés que debe existir en concreto para justificar el desarrollo de la actividad.¹⁴⁷

El Derecho Público debe preocuparse de proteger el interés público y de garantizar la dirección efectiva de la actividad administrativa a su satisfacción, en lugar de dirigirse a procurar el interés secundario de la Administración o, aun peor, el de las personas físicas adscritas a los cargos administrativos, siendo así no puede prescindir de una limitación sustancial de la potestad de acción de la Administración, mediante una determinación extrínseca del interés público cuya existencia concreta es necesaria para legitimar la actividad administrativa.¹⁴⁸

El concepto de legalidad o legitimidad en sentido amplio o conformidad con la ley, se observa en caso de determinación imprecisa por parte de la ley, del interés público capaz de legitimar el uso de la potestad de acción conferida. De acuerdo con esto, la conformidad con la ley puede entenderse en dos sentidos distintos: En el sentido de una fidelidad puramente aproximativa, imperfecta, a la ley de que se trate, o en el sentido de una fidelidad perfecta, precisa, rigurosa. La primera existe en aquella actuación que responda a aquel mínimo de interés público determinado por la ley en el acto de conferir a la Administración la potestad de realizarla; la segunda, por el contrario, se da en aquella actuación que no sólo responda a dicho mínimo, sino también a lo que constituye el interés público concreto desde un punto de vista de conveniencia práctica y de oportunidad, y por lo tanto, a la legitimidad en sentido estricto.

Podemos plantearnos ahora la cuestión de si la legalidad exigida para la validez de la actividad administrativa está representada por la fidelidad plena, perfecta a la ley, en el sentido mencionado, o es suficiente una fidelidad imperfecta, aproximativa, como la representada por la existencia del mínimo de interés público señalado por la ley.¹⁴⁹

Se tiene en cuenta en el Estado de Derecho la indudable intención de la ley para regular lo más estrictamente posible la actividad de la Administración, por lo que el espíritu de la ley es el de exigir una fidelidad plena al interés público concreto. Ocurre con esto, una determinación del interés público concreta, expresa, positiva por parte de la ley, sin embargo, esto resulta imposible ante la variada gama de casos y situaciones prácticas con posibilidad de presentarse, y la ley se ve obligada a una determinación imperfecta, aproximativa, señalando los mínimos de interés público cuya existencia se exige, por lo menos, para justificar una medida concreta.¹⁵⁰

147 ALESSI, Renato, ob.cit., Página 190.

148 *Ibidem*, Página 191.

149 *Ibidem*, Página 192.

150 *Ibidem*, Página 193.

El concepto de oportunidad,¹⁵¹ puede ser considerado bajo dos aspectos distintos: Bajo un aspecto meramente negativo, como límite al poder de conocimiento del juez de mera legitimidad (en sentido estricto) y bajo el aspecto positivo de señalar la plena y perfecta adherencia del acto a la norma jurídica, es decir, a su correspondencia con el concreto interés público según un criterio de oportunidad y conveniencia prácticas. Bajo el primer aspecto, el concepto de oportunidad viene a ser antitético del de legitimidad en sentido estricto (adquiriendo ambos un valor meramente procesal), mientras que bajo el aspecto positivo el concepto de oportunidad queda comprendido en el concepto de legalidad (o legitimidad en sentido amplio) del acto, adquiriendo ambos un valor sustancial, relativo a la adherencia efectiva, plena y perfecta, a la ley.¹⁵²

La Necesidad del Estado y su eficacia Legitimadora de la Actividad Administrativa

La Administración Pública, debe acreditar la absoluta necesidad de las decisiones tomadas por la misma en el desarrollo de sus funciones, debe probar la gravedad del peligro que amenace al Estado o a la sociedad, su existencia, su estructura, su potencia, su autoridad, la vida o los bienes de sus gobernados. Asimismo, tiene la obligación de predisponer de algún medio legal ordinario para remediarlo.¹⁵³

Se debe establecer la idoneidad de la medida para evitar el peligro con la proporcionalidad de la primera respecto al segundo, la Administración no debe aprovechar la ocasión del peligro para alcanzar fines distintos o mayores. La supremacía de la Administración se desarrolla en la fase de la realización coactiva del acto en caso de falta de cumplimiento espontáneo, caracterizada por:

- La coercibilidad de los mandatos jurídico-administrativos;
- La potestad de la Administración de proceder por sí, es decir, sin verse obligada a recurrir a los órganos del poder jurisdiccional, a la imposición coactiva de la voluntad administrativa; y
- El traslado de la carga de la prueba relativa a la legitimidad o ilegitimidad del acto administrativo, pues no es la Administración la obligada a demostrar la legitimidad antes de proceder a la ejecución del acto, sino que es al destinatario del mismo a quien incumbe la carga de alegar y probar la ilegitimidad, iniciando el correspondiente proceso de impugnación. En ello se concreta la llamada presunción de legitimidad de los actos administrativos, presunción *iuris tantum*, susceptible de ser, por tanto, destruida por prueba en contrario.¹⁵⁴

151 Vid. *Supra* Legalidad y oportunidad de los actos administrativos, Página 103.

152 ALESSI, Renato, *ob.cit.*, Página 194.

153 *Ibidem*, Página 204.

154 *Ibidem*, Páginas 204 y 209.

Tanto los actos donde se concede un servicio público, como aquellos donde se revoca, se han perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos, adquieren fuerza obligatoria y gozan de una presunción de legitimidad, la cual significa que deben tenerse por válidos mientras no llegue a declararse por autoridad competente lo contrario, es decir, se trata de una presunción *iuris tantum*.¹⁵⁵

Precisión de la determinación del Interés Público

La determinación del Interés público necesario para legitimar el uso de la potestad de acción por parte de la Administración Pública puede ser precisa o imprecisa.

Es precisa cuando se realiza exclusivamente mediante la indicación de condiciones de hecho cuya naturaleza sea tal que admita solamente una verificación de su existencia, excluyendo cualquier valoración de la medida de su existencia, pues no son susceptibles de existir en medida distinta, la cual una vez comprobada se debe considerar, sin más, la presencia de un interés público capaz de legitimar la resolución, y, por lo tanto, la Administración no sólo está facultada para dictar tal resolución, sino vendrá además, obligada a dictarla sin más.

En cambio, es imprecisa la determinación cuando consista también en la indicación de condiciones de hecho, susceptibles solamente de una mera comprobación, pero corresponda a la Administración, después de tal comprobación, la potestad de valorar si una decisión es o no oportuna en relación con el interés público, y es posible señalar la facultad pero no la obligación a ejecutar. O bien consista en la indicación de condiciones de hecho susceptibles no sólo de una comprobación, sino también de una apreciación, de una valoración de la medida de su existencia, por tratarse de condiciones con posibilidad de existir en mayor o menor grado (por ejemplo, la pobreza, el estado de necesidad, el rendimiento, etc.).¹⁵⁶

También será imprecisa cuando implique la simple indicación de la especial naturaleza del interés público a satisfacer por la actividad (por ejemplo, el interés concerniente al orden público); o bien se trate de una simple referencia, incluso implícita al interés público, porque resulta evidente, aun en los casos en donde la norma contenedora de la atribución de potestad de acción no se refiera expresamente al interés público como un límite de la potestad de obrar de la Administración, tal límite existe igualmente, pues debiendo dirigirse la acción administrativa, por su natural finalidad, a la satisfacción del interés público, puede considerarse justificada sólo en tanto la realización de un interés se consiga.¹⁵⁷

155 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 275.

156 ALESSI, Renato, ob.cit., Página 187 y 188.

157 *Ibidem*, Página 188.

Legalidad y Oportunidad de los Actos Administrativos

Dentro de la temática del Derecho Administrativo y del principio de legalidad de la Administración, debemos tener en cuenta que en la actualidad el Estado ha tomado injerencia en la vida social y en la satisfacción del bienestar común, con la finalidad de conseguir un aumento de bienes, prestaciones y servicios, con un reparto más justo de los mismos para el disfrute de los ciudadanos; para ello rige fundamentalmente la eficiencia y la productividad, sin contrariar a la ley.¹⁵⁸

Los actos realizados por la Administración Pública deben guardar una doble correspondencia: Con la ley que rige dichos actos y con el interés público a satisfacer. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad.¹⁵⁹

Al lado de la validez jurídica o conformación con la ley, existe la valorización de su oportunidad, llamada también por los tratadistas italianos, el mérito o por otros su razonabilidad.¹⁶⁰

El acto en su origen oportuno por coincidir con el interés público existente en ese momento, sí puede posteriormente tornarse inoportuno, porque el interés público cambia con frecuencia, así, cuando el cambio ocurre, el acto original no sirve ya para satisfacerlo, y aun puede llegar a contrariarlo.

Es en este momento donde se rompe la coincidencia original del acto con el interés público. La actividad de la Administración Pública no tiene por finalidad la de procurar la certidumbre jurídica, esto es misión de la sentencia civil, sino alcanzar un resultado material útil para el Estado en los límites del Derecho. De la misma manera que el particular en la gestión de sus negocios adapta las disposiciones a sus intereses cambiantes, así la Administración Pública debe poder dar satisfacción a nuevas necesidades. Lo favorable hoy al interés público puede serle contrario poco tiempo después porque las circunstancias hayan cambiado en el intervalo, si la autoridad estuviese ligada a sus resoluciones, no podría separarse de ellas cuando el interés público exigiera se dicte otra resolución. Ahora bien, un estado contrario al interés público no debe subsistir ni un solo día. Por esta razón la autoridad administrativa no puede estar ligada a sus propias decisiones como el tribunal a su sentencia.¹⁶¹

158 OLIVERA TORO, José, ob.cit., Página 126.

159 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 307.

160 OLIVERA TORO, José, ob.cit., Página 127.

161 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 308.

El Principio General sobre el cual ha de reposar la procedencia de la modificación de los actos emitidos por la Administración Pública debe ser, el de que la autoridad creadora del acto tiene facultad para eliminarlo cuando en un momento posterior a su emisión se produce una divergencia o incompatibilidad entre el acto y el interés público, y de esta manera la facultad de revocar o pronunciarse sobre el mismo acto con posterioridad por razones de oportunidad superveniente, no viene a ser sino una aplicación especial de la facultad de la Administración Pública de apreciar el interés público y de actuar para satisfacerlo.¹⁶²

El concepto de oportunidad se relaciona con la conformidad del acto al interés público y constituye el segundo elemento de apoyo para la revocación de los actos administrativos. Es al Poder Público a quien se le encomienda velar y asegurar el interés general, el cual no es siempre el mismo en todas las situaciones jurídicas, lo mismo las pasadas que las presentes. Nada hay más cambiante y exigente que el interés público, en un mundo apremiado por irresistibles urgencias sociales.¹⁶³

La legalidad de un acto de la autoridad administrativa es más extensa que el concepto de legitimidad, porque se integra con éste y el mérito u oportunidad. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de legalidad.

En resumen, la legalidad de la Administración implica legitimidad y oportunidad, no sólo la primera como pudiera pensarse *a priori*.¹⁶⁴

Concepto de Facultad Discrecional

La facultad discrecional constituye la esfera libre de la actuación de una autoridad, tiene un origen legítimo, como lo es la autorización legislativa y un límite en el caso extremo de no estar señalado en la misma ley o implícito en el sistema que ésta adopta, existe siempre en el interés general, pues éste constituye la única finalidad perseguida por las autoridades administrativas. Por esta razón, la orden dictada en uso de la facultad discrecional deberá satisfacer los requisitos del artículo 16 Constitucional de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.¹⁶⁵

La discrecionalidad es concebida como una esfera de libertad de acción limitada concedida a la Administración, al considerar que el legislador no puede prácticamente prever, como sería deseable, toda la infinita gama de las múltiples circunstancias posibles de presentarse y de las exigencias del interés público, dictando una norma precisa para cada caso.¹⁶⁶

162 Idem.

163 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 378.

164 OLIVERA TORO, José, ob.cit., Páginas 127 y 128.

165 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 102.

166 SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit., Página 392.

La discrecionalidad constituye simplemente un modo de ser de las potestades de acción jurídica conferidas por la ley a la Administración Pública, de manera que le permita una facultad de apreciación de la oportunidad de la acción en relación con el interés público.¹⁶⁷

Los límites de la discrecionalidad pueden ser tanto formales como sustanciales; los formales están integrados por las prescripciones inherentes a las formas y formalidades para el desarrollo de la actividad discrecional, así como por las normas relativas a regular la constitución y competencia del órgano administrativo que actúa. Los límites sustanciales están integrados por la presencia del grado mínimo de interés público cuya concreta existencia es necesaria para poder desarrollar la potestad discrecional de actuación conferida a la Administración.¹⁶⁸

Hemos de recordar, que en el caso de determinación precisa del interés público, la Administración no tiene potestad alguna de valoración de éste en orden a la oportunidad de actuar o no, por lo que su actividad se llama reglada. En cambio, en el caso de determinación imprecisa, a la Administración le queda la potestad de valorar la oportunidad de actuar o no, potestad más o menos amplia según los casos, a la cual se denomina facultad discrecional. Tal potestad de apreciación del interés público puede existir conjuntamente en relación con el hecho de la realización de la actividad en sí misma, y del contenido de esta actividad, o bien separadamente para cada uno de estos elementos, de modo que pueden presentarse cuatro situaciones distintas:

1. Actividad reglada tanto por lo que se refiere a su realización o no, como por su contenido, por ejemplo, matricularse en la escuela.
2. Actividad reglada en cuanto a la realización, pero discrecional en cuanto a su contenido, por ejemplo, el premio a un empleado, la Administración decide darlo y el monto del mismo.
3. Actividad discrecional en cuanto a su realización y reglada en cuanto a su contenido, por ejemplo, expedir certificado de buena conducta.
4. Actividad discrecional tanto por lo que se refiere a su realización como por su contenido, por ejemplo, dictar una norma de urgencia en materia sanitaria.¹⁶⁹

El acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar, abstenerse, determinar el momento para obrar y cómo debe hacerlo o en fin qué contenido va a dar a su actuación.¹⁷⁰

167 ALESSI, Renato, ob.cit., Página 189.

168 Ídem.

169 Ídem, Páginas 188 y 189.

170 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 232.

Su función consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a las circunstancias imprevistas o para permitir a la Administración Pública hacer una apreciación técnica de los elementos concurrentes en un caso determinado, o pueda hacer equitativa la aplicación de la ley; el dominio de dicha facultad debe extenderse a aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de muy variadas situaciones, donde realmente concurren elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de antemano o donde el principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación de cada caso individual.

Por lo demás en la actuación de la Administración es muy frecuente la necesidad de hacer apreciaciones sobre hechos pasados o bien sobre consecuencias futuras de una medida determinada. En estos casos forzosamente debe existir una libertad para la autoridad respectiva, también cuando sean elementos técnicos los únicos que puedan servir para estimar esas consecuencias, como ocurre en el caso de adopción de medidas de carácter económico, de carácter sanitario, etc.¹⁷¹

Discrecionalidad Administrativa y Discrecionalidad Técnica

Se ha dicho ya que la discrecionalidad es el margen de apreciación del interés público concreto, a fin de decidir sobre la oportunidad de actuar o sobre el contenido de la actividad, el cual tiene la Administración en caso de que los límites establecidos por la ley a la potestad de actuar conferida a aquélla sean imprecisos, es decir, señalados por determinaciones imprecisas del interés público. Se trata, pues, de una libertad más o menos limitada, de apreciar cual es el interés público concreto suficiente para justificar la acción conforme a criterios de oportunidad práctica, dentro de los límites del mínimo determinado por la ley. La discrecionalidad, se exterioriza necesaria y únicamente en la apreciación comparativa de un interés público y de una forma de actividad como medio adecuado para su satisfacción.¹⁷²

Existen casos en donde la referida apreciación, y por lo tanto, la elección de la actividad administrativa a desarrollar, exige la utilización de criterios técnicos y la solución de cuestiones técnicas deben realizarse conforme a reglas y conocimientos técnicos. En el caso de que la solución de la cuestión técnica sea el presupuesto para la solución de una cuestión administrativa, sucede lo siguiente:

- Cuando se trata de comprobar en base a reglas de disciplinas técnicas, la medida en que concurre una cualidad o un atributo de naturaleza técnica, previa medición del perito técnico, corresponde a la autoridad administrativa conforme a criterios administrativos, el establecer (cuestión administrativa) si dicha medida, así comprobada, es o no suficiente como para justificar la medida administrativa, es decir, si en el caso concreto concurre o no un interés público suficiente para justificar la acción administrativa.¹⁷³

171 *Ibidem*, Páginas 102 y 232.

172 ALESSI, Renato, *ob. cit.*, Página 195.

173 *Ibidem*, Página 196.

Así, por ejemplo, cuando la ley subordina la potestad de ordenar la demolición de una construcción en ruinas, a la gravedad del peligro que representa, o bien a la oportunidad de la demolición, es cuestión técnica el determinar si la construcción amenaza o no ruina y, por lo tanto, si representa un peligro, y es cuestión administrativa el resolver según criterios administrativos, si el peligro representado por la construcción es tan grave como para apreciar la conveniencia de la demolición, teniendo en cuenta elementos de hecho, como la situación de proximidad de la construcción con una calle, si se trata de calle más o menos frecuentada, etc. En este caso la cuestión técnica queda absorbida por la cuestión administrativa, esto es, a través de una revisión de la valoración hecha por la Administración de la existencia de un interés público concreto suficiente para aplicar la medida.

La actividad técnica debe desarrollarse naturalmente con arreglo a criterios técnicos y a través de la solución de cuestiones técnicas, pero para todo lo que se comprenda dentro del concepto general de elección del medio técnico, al tratarse de elección del medio para satisfacer un interés público, los criterios a utilizar no serán puramente técnicos, sino básicamente administrativos.¹⁷⁴

Límites al otorgamiento y ejercicio de la Facultad Discrecional

Pueden establecerse límites a la facultad discrecional con posterioridad al otorgamiento de la potestad de actuación, y ello por obra de la propia Administración, como potestad discrecional de limitarse posteriormente. Surge así el concepto de autolimitación del poder discrecional.

Las autolimitaciones pueden llevarse a cabo de distintas formas, pueden provenir por ejemplo de la promulgación de un reglamento, donde se fijen límites formales al desarrollo de la potestad discrecional, o bien establezca límites sustanciales y constituyan una determinación posterior, más precisa, del interés público capaz de justificar el desarrollo de la actividad, juntamente con la determinación efectuada originariamente por la ley formal.¹⁷⁵

Además de las limitaciones establecidas por la ley en el acto del otorgamiento de la potestad y de las autolimitaciones por parte de la Administración, pueden existir otras limitaciones por aplicación de los Principios Generales del Derecho y de los principios de equidad, como el de la justicia e igualdad de trato.¹⁷⁶

174 *Ibidem*, Página 197.

175 *Ibidem*, Página 200.

176 *Ibidem*, Página 201.

Las leyes aplicables en materia de gas L.P. precisan el interés público a satisfacerse, su ejercicio se subordina a la existencia de condiciones precisas o de apreciación discrecional que deben tomarse en cuenta por la autoridad para determinar la oportunidad de sus relaciones en los diversos momentos donde sea necesario confrontarlas con el interés público.¹⁷⁷

177 FRAGA, Gabino, ob.cit., Página 310.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El marco normativo positivo en materia de gas L.P. no tiene disposición alguna que señale con exactitud la distancia a cumplir como separación entre la tangente de los tanques de almacenamiento de gas L.P. y cualquier otro elemento colindante a las plantas de almacenamiento de gas L.P. para distribución; pero como resultado de la preocupación del Estado por la seguridad de las personas y sus bienes, el marco normativo vigente determina obligatorios 100 metros contados a partir de la tangente de los tanques de almacenamiento a casas habitación, almacenes de combustible o explosivos, escuelas, hospitales, iglesias o salas de espectáculos, el cual desde nuestro punto de vista fue emitido cumpliendo con todas las disposiciones aplicables para su creación y publicación.

SEGUNDA.- Consideramos al 'Acuerdo para la reubicación de plantas de almacenamiento ubicadas dentro de las poblaciones' publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1986, como el primer ordenamiento jurídico donde se establece con exactitud la distancia de 100 metros medidos a partir del tanque de almacenamiento o zona de trasiego con respecto a construcciones de uso habitacional, de reunión o centros de trabajo, con el fin de ofrecer mayor protección y seguridad a las poblaciones donde se encuentran asentadas las plantas de almacenamiento de gas L.P.

TERCERA.- El ser humano para vivir en sociedad se ha tenido que regular por normas, las cuales nos permiten la convivencia, mantener la unidad y la integridad de la sociedad; las normas pueden ser de diversos tipos, entre las que se encuentran las Normas Mexicanas, las Normas Internacionales, las Normas Extranjeras, las Normas de Referencia, las Normas Emergentes y las Normas Oficiales Mexicanas, éstas últimas son disposiciones donde se establecen reglas, disposiciones o características técnicas de observancia obligatoria en la prestación de servicios, en instalaciones, sistemas, actividades, etc., cuando esto implique un riesgo para la seguridad de las personas, su salud y sus bienes, o se puedan causar graves daños en el medio ambiente, por lo anterior, consideramos que éstas deben estar siempre acordes con las necesidades de la colectividad y aún mas tratándose del manejo de gas L.P.

CUARTA.- Entre las Normas Oficiales Mexicanas aplicables en materia de gas L.P., se encuentra la NOM-001-SEDG-1996 "Plantas de almacenamiento para Gas L.P. Diseño y construcción", la cual es una disposición de carácter técnico aplicable en toda la República Mexicana, donde en su punto 5.1.2. determina la distancia de 100 metros contados a partir de la tangente de los tanques de almacenamiento a casas habitación, almacenes de combustible o explosivos, escuelas, hospitales, iglesias o salas de espectáculos, como mínima para la construcción de plantas de almacenamiento de gas L.P., distancia que desde nuestro punto de vista es insuficiente, pues las cantidades de gas L.P. que se almacenan en los tanques de las Plantas, en caso de percance se expanden más allá de los 100 metros.

QUINTA.- Por cuestiones económicas, políticas o técnicas, el Estado no puede cumplir por sí todas las actividades a su cargo originalmente, como resultado de lo anterior se ve en la necesidad de otorgar facultades a particulares físicas o morales para que le apoyen en su desempeño, a lo anterior se le denomina concesiones, las cuales pueden recaer sobre Bienes de la Nación y Servicios Públicos; sin embargo, en ambos casos se debe tener presente que el dominio de la Nación sobre éstos es inalienable e imprescriptible, haciéndose imposible para los particulares o para cualquier otro ente público convertirse en propietario del bien o servicio objeto de la concesión, es decir, tener algún derecho sobre el mismo. Tratándose del gas L.P., el Estado concesiona el Servicio Público de transporte, almacenamiento y distribución hasta los usuarios finales, por lo que consideramos no se contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la actividad de explotación es realizada por el Estado a través de PEMEX.

SEXTA.- En las concesiones de Servicio Público rigen ciertos principios, como lo son el de continuidad, adaptación, igualdad, capacidad financiera, capacidad técnica y plazos, y consideramos que éstos en conjunto, implican que el Servicio Público no se puede dejar de prestar en ningún momento, debe cumplirse con la normatividad aplicable en materia de gas L.P. por todo el plazo que dura la concesión; lo anterior, es posible únicamente si se tiene la capacidad financiera y técnica para adaptarse a las disposiciones dictadas de acuerdo con el interés público.

SÉPTIMA.- El sistema legal mexicano denomina a las concesiones con los más variados nombres, tales como permisos, licencias o autorizaciones, consideramos que por ello existen grandes confusiones al llamar permisos a lo que en realidad son concesiones y concesiones a permisos, licencias o autorizaciones; tratándose de los permisos, licencias o autorizaciones hay un derecho preexistente, cuyo ejercicio está supeditado únicamente a cumplir ciertos requisitos frente al Estado para poder disfrutarlo, mientras en las concesiones no existe derecho alguno, pues aún cumpliendo con la normatividad, el Estado está facultado a otorgar la concesión o no, a mantenerla, modificar los términos de la misma o revocarla, ya que responde en todo momento al interés público.

OCTAVA.- En materia de gas L.P., el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo denomina Títulos de Permiso a lo que consideramos verdaderas concesiones, pues se encuentra sujeto a un régimen de Derecho Público, no hay derechos preexistentes, se deben adaptar los concesionarios a las modificaciones en la normatividad, se dispone la revocación por ciertas causas establecidas con anterioridad, los plazos son a treinta y quince años, deben cubrir requisitos de capacidad financiera, técnica, presentar pólizas de seguro, y lo más importante desde nuestro punto de vista, el Estado puede decretar que asume la prestación del Servicio Público por sí mismo, extinguiéndose así las concesiones otorgadas. Por los argumentos vertidos, consideramos que el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo no debería denominar Permiso sino Concesión al título conferido para prestar el Servicio Público de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P.

NOVENA.- En el entendido de que se trata de una Concesión la prestación del Servicio Público de transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P., consideramos inexistentes los derechos adquiridos en esta materia, pues son inalienables e imprescriptibles los Servicios Públicos concesionados por el Estado a los particulares, los cuales no salen del dominio del Estado en ningún momento.

DÉCIMA.- El interés público es el fin del Estado que persigue a través de los diversos órganos creados por él mismo, por lo tanto, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gas L.P. establece la Dirección General de Gas L.P. de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía, como la autoridad encargada de la elaboración y vigilancia del cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996, la cual en su punto 5.1.2. determina que las plantas de almacenamiento de gas L.P. deben tener una distancia de 100 metros medidos a partir de la tangente de los tanques de almacenamiento a casas habitación, almacenes de combustible o explosivos, escuelas, hospitales, iglesias o salas de espectáculos. A fin de cumplir con su objetivo, la Dirección General de Gas L.P. implementa el 'Programa de Reubicación de Plantas de Almacenamiento de Gas L.P.', de acuerdo a la normatividad otorga el plazo de seis meses para que las plantas de almacenamiento de gas L.P. ya existentes se adaptaran, teniendo como opciones una reubicación de elementos internos o la reubicación de la planta con la totalidad de sus instalaciones, por lo anterior, consideramos innecesario aplicar Principios Generales de Derecho, pues estos se emplean cuando existen lagunas en la ley, sin ser éste el caso.

DÉCIMO PRIMERA.- Los titulares de los permisos en materia de gas L.P. argumentan aplicación retroactiva de la NOM-001-SEDG-1996, lo cual consideramos improcedente por tratarse de un Servicio Público en todo momento dentro del dominio de la Nación, por lo tanto no existen derechos adquiridos por parte de los particulares, siendo requisito *sino qua non* la afectación de derechos adquiridos y no estar en pugna con el Interés público para estar en posibilidad de recurrir una aplicación retroactiva de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996 en su punto 5.1.2.

DÉCIMO SEGUNDA.- De acuerdo a las manifestaciones vertidas, consideramos que la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996, ha sido aplicada de acuerdo a los términos de ley, con respeto a principios básicos de Derecho, de administración y sobre todo protegiendo siempre al interés público.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso.
Décimo segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, 1048 páginas.

- ACOSTA ROMERO, Miguel.
Segundo Curso de Derecho Administrativo.
Segunda Edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1993, 1165 páginas.

- ALESSI, Renato.
Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I y II.
Traducción de la tercera Edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats.
Tercera Edición, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1970, 374 páginas.

- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto.
Manual de Derecho Administrativo.
Editorial Trillas, México, 1990, 220 páginas.

- BIELSA, Rafael,
Derecho Administrativo. Tomo I
Decimotercera Edición, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1995, 622 páginas.

- BRISEÑO SIERRA, Humberto.
El proceso administrativo en Iberoamérica.
Vigésimo primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,
México, 1992, 380 páginas.

- BURGOA ORIGUELA, Ignacio.
Las Garantías Individuales.
Vigésimo novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, 810 páginas.

- CABANELLAS.
Diccionario de Derecho Usual. Tomo III,
Séptima Edición, Editorial Argentina, Argentina, 2001, 967 Páginas.

- DIEZ, Manuel María.
El Acto Administrativo.
Segunda Edición, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961, 560 páginas.

- Enciclopedia Jurídica Orbea. Volumen XXI OPCI-PENI. Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1979, 1019 páginas.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.
Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo. Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, 181 páginas.
- FRAGA, Gabino. Revisada y actualizada por Manuel Fraga.
Derecho Administrativo. Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, 506 páginas.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Prólogo de Virgilio Domínguez.
Introducción al Estudio del Derecho. Quincuagésima primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, 444 páginas.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Tomo 3 I-O
Diccionario Jurídico Mexicano. Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, 2302 páginas.
- LARES, Teodosio.
Lecciones de Derecho Administrativo. UNAM, México, 1978, 406 páginas.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Prólogo de Jorge Olivera Toro.
Derecho Administrativo. 1º y 2º cursos. Cuarta Edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000, 339 páginas.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Prólogo de Jorge Olivera Toro.
Derecho Administrativo. 3er y 4º cursos. Tercera Edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000, 469 páginas.
- MORAL PADILLA, Luis.
Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, 190 páginas.
- OLIVERA TORO, José.
Manual de Derecho Administrativo. Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, 382 páginas.

- PÉREZ DE LEÓN, Enrique E.
Notas de Derecho Constitucional y Administrativo.
Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, 255 páginas.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso.
Primer curso de Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, México, 1998, 506 páginas.
- SERRA ROJAS, Andrés, corregida y aumentada por Serra Rojas Beltri, Andrés.
Derecho Administrativo. Primer Curso.
Vigésima segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, 905 páginas.
- SERRA ROJAS, Andrés, corregida y aumentada por Serra Rojas Beltri, Andrés.
Derecho Administrativo. Segundo Curso.
Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, 900 páginas.
- TINOCO RICHTER, César.
Teoría de la Administración y el Derecho Administrativo.
Instituto de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 1970, 787 páginas.
- VIDAL PERDOMO, Jaime.
Derecho Administrativo.
Novena Edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1987, 475 páginas.

Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y su Reglamento.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.
- Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.
- Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDG-1996 'Plantas de almacenamiento para Gas L.P. Diseño y construcción'.
- Acuerdo para la reubicación de Plantas de Almacenamiento ubicadas dentro de las poblaciones (DOF 21 de noviembre de 1986)

Jurisprudencia.

- Semanario Judicial de la Federación. Tomo 65. Página 2641. V Época.
- Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo XV. Página 2412.
- Tesis 163. Índice de Jurisprudencia 1917-1965. Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.
- Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo LXX. Página 185.
- Semanario Judicial de la Federación. VI Época. Tomo IX. Página 432.
- Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo XIV. Página 691 / Semanario Judicial de la Federación. Tomo XLIX. Página 1714. V.E.P. / Apéndice al Tomo CXVIII. Tesis 922. V.E.P.
- Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo XLV. Página 780.
- Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo LXI. Página 980.
- Semanario Judicial de la Federación. VI Época. Tomo LIV. Segunda Sala. Página 45 y 46.
- Semanario Judicial de la Federación. V Época. Tomo LXXI. Página 3496.
- Tesis jurisprudencial número 47. Semanario Judicial de la Federación. Pleno y Salas. VI Época.
- Tesis jurisprudencial número 27. Segunda Sala. Recopilación 67-65. I Parte.
- Tesis jurisprudencial número 28. Segunda Sala. Recopilación 17 – 65. I Parte.



SECRETARÍA DE ENERGÍA

**TÍTULO DEL PERMISO DE DISTRIBUCIÓN
MEDIANTE PLANTA DE ALMACENAMIENTO
PARA DISTRIBUCIÓN DE GAS L. P.
No. «No_Permiso»**

La Secretaría de Energía, por conducto de la Dirección General de Gas L.P a quien en lo sucesivo y para los efectos de este Permiso se le denominará como la Secretaría, con fundamento por lo dispuesto en los artículos 26, 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4, párrafo segundo, 13 y 14 de La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; 3, 16 fracción III, inciso a), 18, 19 fracciones I y VI, 22 y 23 fracciones I y VI del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo; 1, 2, 3 fracción III, inciso d), 12 y 23 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, y

CONSIDERANDO

Que se recibió en esta Secretaría con fecha «Fecha», con No. de folio «No_Folio» el escrito de la empresa «Empresa» mediante el cual solicita Permiso de Distribución para el establecimiento de una Planta de Almacenamiento para Distribución de Gas L.P., en el predio ubicado en «Dirección» con una capacidad de almacenamiento de «Litros» litros agua al 100% en «Tanque» tanque(s), con el fin de proporcionar el servicio de Distribución de Gas L.P.

Que se presentó en tiempo y forma la documentación a que se refiere el artículo 19 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, así como el dictamen emitido por la Unidad de Verificación acreditada y aprobada con número «No_Unidad_Verif», «Nom_Unidad_Verif», en el que señala que el proyecto presentado cumple con los requisitos técnicos y de seguridad previstos en la Norma Oficial Mexicana aplicable.

Con base en las anteriores consideraciones la Secretaría de Energía, por conducto de la Dirección General de Gas L.P.

RESUELVE

ÚNICO.- Otorgar a la empresa «Empresa» el Permiso de Distribución mediante Planta de Almacenamiento para Distribución de Gas L.P., No. «No_Permiso», mismo que estará sujeto a los siguientes:

TÉRMINOS Y CONDICIONES

PRIMERO.- De conformidad con el artículo 1º del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, únicamente el Gobierno Federal a través de la Dirección General de Gas L.P., puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias, de seguridad y de regulación que rijan la actividad de Distribución de Gas L.P. sin perjuicio de que el titular de este Permiso cumpla con otras disposiciones federales, estatales, municipales o locales aplicables.

Para los efectos del presente Permiso, se aplicarán las definiciones establecidas en el Artículo 2 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y los Anexos que se mencionan en el cuerpo del mismo, serán parte integrante de este permiso.

La Planta de Almacenamiento para Distribución de Gas L.P. a que se refiere el presente Permiso se ubicará en «**Dirección**» domicilio que fue indicado en el proyecto correspondiente y la cual operará para efectos de identificación con la siguiente marca comercial «**Marca_Comercial**».

SEGUNDO.- El presente Permiso confiere a su titular el derecho de instalar y operar una planta de Almacenamiento para Distribución, comprar Gas L.P., almacenarlo y venderlo a Usuarios Finales o a Estaciones de Gas L.P. para Carburación, mismo que estará sujeto a las disposiciones del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, las Normas Oficiales Mexicanas aplicables y a los términos y condiciones del presente Permiso y los servicios deberán prestarse de manera permanente y uniforme, en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a su calidad, oportunidad, cantidad y precio.

Se establece como fecha compromiso de inicio de operaciones a los 18 meses del otorgamiento de este Permiso, de conformidad al Programa de compromisos de inversión y sus etapas y plazos de implementación el cual se acompaña al presente como **Anexo 1**.

En lo referente a los incisos que a continuación se describen, se acompaña al presente como **Anexo 2**, la información detallada de los mismos:

1. Plano de localización, capacidad y descripción de la Planta de Almacenamiento para Distribución;
2. El número, tipo, capacidad e identificación de los Semirremolques, Auto-tanques y Vehículos de Reparto, así como la ubicación de sus centrales de guarda;
3. El número, tipo y capacidad de los recipientes portátiles que utilizará en su inicio de operaciones. Para este caso será requisito indispensable que los recipientes portátiles sean propiedad del titular de este Permiso y estar fabricados de conformidad a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables;
4. El número, tipo y capacidad de las Bodegas de Distribución y Expendios de Mini tanques, y
5. Zona Geográfica en la que está obligado a prestar el servicio a que se refiere el artículo 64, fracción V, del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, sin que ello le otorgue derecho alguno de exclusividad.

Cualquier cambio a lo dispuesto en los incisos anteriores y en el Anexo respectivo sin el aviso correspondiente a la Secretaría para la modificación de las condiciones originales de este Permiso, será sancionado en los términos de lo dispuesto por el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y a lo establecido en este Permiso.

- TERCERO.-** Este Permiso de Distribución mediante Planta de Almacenamiento para Distribución de Gas L.P., tendrá una vigencia de hasta treinta años, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, renovables en términos de lo dispuesto por el Artículo 22 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.
- CUARTO.-** Las formas de entrega de Gas L.P., por parte del titular de este Permiso al usuario final, se harán conforme a lo dispuesto por los artículos 59 al 62 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.
- QUINTO.-** El titular de este Permiso, además de las obligaciones contenidas en los artículos 77 y 79 al 83 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo deberá:
1. Proporcionar el servicio sin efectuar prácticas monopólicas en términos del artículo 5 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, a los Usuarios Finales que lo soliciten;
 2. Retirar del uso los Semirremolques, Auto-tanques y Vehículos de Reparto, que no cumplan con este Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables;
 3. Retirar y destruir los Recipientes Portátiles conforme a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables y los programas que para tal efecto establezca la Secretaría;
 4. Reponer los recipientes portátiles que se mencionan en la fracción anterior, de conformidad a los Programas que para tal efecto establezca la Secretaría y con las características señaladas en las Normas Oficiales Mexicanas aplicables;
 5. Acreditar en cualquier momento ante la Secretaría que cuentan con el servicio para proporcionar permanentemente, durante las 24 horas, directamente o a través de terceros el servicio de supresión de fugas en la Zona Geográfica de su competencia a los Usuarios Finales;
 6. Establecer oficinas o instalaciones dentro de la Zona Geográfica de su competencia que permitan atender a los Usuarios Finales, garantizando la atención al público;
 7. Informar a la Secretaría trimestralmente, de las ventas mensuales de Gas L.P., efectuadas en el trimestre anterior, incluyendo los datos relativos a la cantidad de Gas L.P., comercializado, su origen y destino por tipo de Adquirente, así como del número de vehículos y Recipientes Portátiles retirados definitivamente y repuestos, e
 8. Informar a la Secretaría trimestralmente, de los servicios atendidos directamente o través de terceros de las supresiones de fugas que se hayan realizado en este periodo en la Zona Geográfica de su competencia a los Usuarios Finales. En el caso de que el servicio sea proporcionado a través de terceros deberán presentar el reporte por escrito de estos últimos en papel membretado de los mismos.

SEXTO.- En términos de lo dispuesto por los artículos 13 párrafo segundo de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y 25 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, el titular de este Permiso podrá ceder el mismo previa autorización de la Secretaría, conforme a los requisitos que al efecto establecen dichos artículos.

SÉPTIMO.- Conforme a lo dispuesto por los artículos 23 fracción I y 78 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, el titular de este Permiso deberá dar cumplimiento a lo siguiente:

1. Mantener en condiciones de seguridad las obras, instalaciones, vehículos, equipo y accesorios permitidos conforme a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables;
2. Prestar el servicio cumpliendo con las medidas de seguridad establecidas en las Normas Oficiales Mexicanas y el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo;
3. Rendir a la Secretaría, trimestralmente un informe técnico descriptivo, sobre siniestros, accidentes y percances sucedidos durante dicho periodo, causados por las operaciones de este Permiso;
4. Capacitar a su personal para la prestación de los servicios y para la prevención y atención de siniestros, conforme a las disposiciones legales aplicables;
5. Participar en las campañas de orientación a los Usuarios Finales sobre el manejo seguro y adecuado del Gas L.P.;
6. Prestar el servicio en forma eficiente, segura y oportuna de acuerdo con las condiciones establecidas en las disposiciones legales aplicables;
7. El titular de este Permiso deberá hacer del conocimiento de la Secretaría, dentro de las veinticuatro horas siguientes y por escrito, de todo accidente e incidente que en ejercicio de su permiso pudieren afectar la seguridad de sus instalaciones, así como las de personas, bienes o el medio ambiente y proporcionar el servicio que le sea requerido en caso de siniestro, aún cuando no sea por su causa;
8. Durante la operación de este Permiso, contratar y mantener siempre vigente un seguro que cubra la responsabilidad por daños a terceros que pudiera derivarse de la prestación de sus servicios;
9. Proporcionar en el plazo solicitado, que no deberá exceder de los 10 días hábiles siguientes al término de cada periodo señalado y tomando como base Enero- Diciembre, los informes, datos y documentos que le solicite la Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a este Permiso, excepción hecha de los casos en que tengan que reportarlo en periodos menores a treinta días

10. Llevar de conformidad con las Normas Oficiales Mexicanas un libro bitácora para la supervisión y mantenimiento de obras, instalaciones, y equipos prestados, que estará a disposición de la Secretaría o la Comisión, según corresponda;
11. No podrán ser parte integrante de una persona moral o estar vinculada con una persona física que haya sido sorprendida en actividades a que se refiere el Artículo 16 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y que no cuente con el permiso correspondiente;
12. Iniciar operaciones en el plazo establecido en este Permiso;
13. No establecer vínculo alguno ya sea legal, comercial, laboral o de cualquier índole con alguna de las personas morales o físicas acreditadas como Unidades de Verificación, Laboratorios de prueba u Organismos de Certificación, e
14. Informar a la Secretaría de cualquier modificación a la documentación presentada originalmente en lo referente a su capacidad jurídica,

OCTAVO.- El titular de este Permiso deberá presentar a la Secretaría, conforme al Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, los siguientes avisos por escrito:

1. Aviso de inicio de operaciones de la Planta de Almacenamiento para Distribución de Gas L.P., el cual deberá presentar a la Secretaría con cuando menos treinta días de anticipación a la fecha de compromiso establecida en la condición Segunda de este Permiso, acompañando copia de la póliza de seguro que cubra la responsabilidad por daños a terceros, misma que deberá de mantener siempre vigente durante la operación de este Permiso; del dictamen de la Unidad de Verificación acreditada y aprobada en la materia correspondiente, dictaminando que las instalaciones de la planta y los programas de mantenimiento, seguridad y contingencias cumplen con las Normas Oficiales Mexicanas aplicables y la autorización de uso de suelo por parte de Autoridad correspondiente;
2. Aviso de las modificaciones técnicas que se vayan a realizar, cuando incrementen o disminuyan las instalaciones o afecten el diseño básico de las mismas, acompañando el dictamen de la Unidad de Verificación acreditada y aprobada en la materia correspondiente. Este aviso deberá presentarse en un plazo mínimo de 10 días hábiles, previos a la fecha en que se vayan a iniciar los trabajos de dichas modificaciones, y
3. Aviso con quince días naturales de anticipación, conforme a lo dispuesto por el Artículo 84 fracción II del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, de la suspensión del servicio cuando esta sea previsible. En caso de que la suspensión del servicio no sea previsible, el aviso correspondiente deberá presentarse dentro de las 24 horas siguientes a la suspensión. En ambos casos dicho aviso deberá señalar la fecha de reanudación del servicio.

NOVENO.- El titular de este Permiso conforme al artículo 64 fracciones V y VI del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, deberá acreditar en cualquier momento que lo solicite la Secretaría, que esta proporcionando por sí o a través de terceros en forma permanente y durante las 24 horas del día, el servicio de supresión de fugas en la zona geográfica donde presta el servicio, además deberá establecer oficinas o instalaciones en dicha zona que permitan atender a Usuarios Finales garantizando la atención al público.

DÉCIMO.- El titular de este Permiso deberá rendir a la Secretaría trimestralmente los siguientes informes por escrito:

1. Informe técnico descriptivo sobre siniestros, accidentes y percances sucedidos durante dicho periodo, causados por las operaciones de la Planta de Almacenamiento para Distribución de Gas L.P.;
2. Importaciones y exportaciones, en su caso, y
3. Informe de las ventas mensuales de Gas L.P., efectuadas en el trimestre anterior, incluyendo los datos relativos a la cantidad de Gas L.P. comercializado, su origen y destino por tipo de adquirente así como el número de vehículos y Recipientes Portátiles retirados definitivamente y repuestos.

DÉCIMO

PRIMERO.-

De conformidad con los artículos 6º primer párrafo y 23 fracción I, del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, en relación con el artículo 13 fracción V de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el titular de este Permiso no podrá al amparo del mismo:

1. Comercializar Gas L.P. carburante en las instalaciones de su planta salvo que cuente con el Permiso correspondiente de esta Secretaría;
2. Estacionar en vía pública Vehículos de Reparto para suministrar recipientes portátiles en forma distinta a lo establecido en el artículo 60 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo;
3. Utilizar Auto-tanques para vender Gas L.P. a vehículos, así como llenar recipientes portátiles, y
4. Vender en su planta Gas L.P. a Usuarios Finales en recipientes portátiles, distintos a Mini tanques, salvo disposición expresa en contrario.

DÉCIMO

SEGUNDO.-

El presente Permiso podrá extinguirse por cualquiera de las causas mencionadas en el artículo 26 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

**DÉCIMO
TERCERO.-**

El presente Permiso podrá revocarse de conformidad a lo dispuesto en los artículos 27 y 90 último párrafo del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y cuando el Permisionario no de cumplimiento a las condiciones establecidas en el presente permiso y particularmente a las siguientes:

1. No ejercer los derechos conferidos dentro de los plazos establecidos en este permiso;
2. No mantener vigentes los seguros a que se refiere el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, ni acreditar que cuenta directamente o través de terceros con el servicio de supresión de fugas en la zona geográfica de su competencia;
3. Ceder, transferir o enajenar este permiso, o los derechos en el conferidos a otros particulares, nacionales o extranjeros sin autorización expresa de la Secretaría;
4. Realizar prácticas en perjuicio de los usuarios y violar los volúmenes de entrega y los precios y tarifas que, en su caso, llegará a fijar la autoridad competente;
5. Suspender en forma total, la prestación de los servicios a que se refiere este Permiso sin dar aviso y sin obtener autorización de la Secretaría, salvo en caso fortuito o de fuerza mayor;
6. Prestar servicios distintos a los señalados en este Permiso;
7. Prestar servicios en instalaciones distintas a las señaladas en este Permiso;
8. Infringir las condiciones de seguridad en materia de Gas L.P., establecidas en las Normas Oficiales Mexicanas vigentes;
9. Ejecutar u omitir actos que impidan la prestación de los servicios permisionados a quienes tengan derecho a ello, y
10. En general incumplir cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la Ley, en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, en las Normas Oficiales Mexicanas y a los términos y condiciones establecidas en este permiso.

La Secretaría revocará este permiso de manera inmediata únicamente en los supuestos de los numerales 1 a 8 de la presente condición.

En los casos de los numerales 9 y 10 de esta misma condición, la Secretaría solo revocará este permiso siempre y cuando previamente hubiese sancionado su titular en tres ocasiones por las causas previstas en cualquiera de estos numerales.

De igual forma la Secretaría, revocará la titularidad del permiso, si se comprueba que la permisionaria es parte integrante de una persona moral o vinculada a una persona física que haya sido sorprendida llevando a cabo actividades a que se refiere el artículo 16 del presente Reglamento, sin contar con la autorización y/o permiso correspondiente. De la misma

manera, la Secretaría notificará expresamente a la Secretaría de Economía tal situación, a efecto de que también se cancelen los permisos de importación de Gas L.P., si la permitonaria infractora es titular de uno de estos permisos.

DÉCIMO

CUARTO.-

La Secretaría, podrá requerir por escrito al titular de este Permiso los documentos, informes y datos relacionados con las actividades permisionadas, realizar visitas a sus instalaciones, así como de los Usuarios Finales, y solicitar a su personal, independientemente de la relación jurídica que exista entre ellos y que en la prestación de los servicios actúa en nombre y por cuenta del permisionario, la documentación legal que acredita su actividad, cuando se percate de la realización de actividades no permitidas por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, por el Reglamento del Gas Licuado de Petróleo, por las Normas Oficiales Mexicanas vigentes y por este Permiso, y con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de los ordenamientos legales mencionados en el presente párrafo.

La Secretaría, podrá de conformidad al último párrafo del Artículo 13 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización así como del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, realizar por sí o con el auxilio de unidades de verificación acreditadas y aprobadas en las materias correspondientes, la verificación de las condiciones técnicas de seguridad y de operación del titular de este Permiso, con el objeto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

La Secretaría, para dar cumplimiento a lo expresado en la presente condición, podrán llevar a cabo visitas de verificación por sí o con el auxilio de terceros debidamente acreditados y aprobados en la materia correspondiente, mismas que podrán ser ordinarias o extraordinarias, las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.

Con base en los resultados del análisis de los documentos, informes y datos requeridos al titular de este Permiso relacionados con las actividades permisionadas o de alguna visita de verificación a que se refiere el artículo 88 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, cuando alguna equipo, obra o instalación represente un peligro grave para las personas o sus bienes, la Secretaría, sin perjuicio de las sanciones a que se refiere el artículo 99 de este Reglamento, aplicará cualquiera de las medidas de seguridad que se mencionan en el artículo 90 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

Las medidas de seguridad serán de inmediata ejecución. La Secretaría o los terceros por ella designados, levantarán acta circunstanciada en el lugar de los hechos, ante la presencia de dos testigos, y determinará en ese momento, de manera provisional, las medidas que correspondan, señalando al interesado un plazo de 5 días contados a partir de la fecha de levantamiento del acta circunstanciada, a efecto de que comparezca ante la

Secretaría a expresar lo que a su derecho convenga y aportar los elementos de prueba con que cuente. Habiendo comparecido el interesado o transcurrido el plazo, la Secretaría dictará de forma inmediata resolución en que se establezcan el levantamiento de la medida provisional o se dicte una definitiva.

Las medidas de seguridad que se dicten conforme al presente ordenamiento deberán estar debidamente fundadas y motivadas por la autoridad que las emita. Cuando las mismas sean incumplidas, y el incumplimiento sea grave o resulte en daños graves a personas o bienes imputables al titular del Permiso, la Secretaría, procederá a la revocación del permiso correspondiente de manera inmediata, en términos del punto No 8 de la condición Décimo Tercera del presente permiso y del artículo 27 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, sin perjuicio de la aplicación de sanciones derivadas de dicho incumplimiento.

Cuando cesen las causas por las cuales hayan sido determinadas las medidas de seguridad y se haya dado cumplimiento tanto a las mismas detectadas en la verificación, como el desahogo de las sanciones que se hubiesen resuelto derivadas de dicho incumplimiento, estas deberán ser levantadas mediante oficio emitido por la Secretaría, a petición del titular del Permiso.

El presente Permiso se otorga en México, Distrito Federal a los «Día» días del mes de «Mes» de «Año».

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.

El Director General

El Director de Operación y Supervisión

Ing. Eduardo Piccolo Calvera

C.P. Eduardo Olamendi López

C.c.p.- Ing. Salvador García-Luna Rodríguez.- Subdirector de Gas Licuado y Petroquímicos Básicos. PGBP.
«Protección_Civil».- «Puesto» del Estado de «Estado».
Archivo de gas.
EOL/MHO/JRTR/amgg.