



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

“LAS OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL CONCESIONARIO  
EN EL PROCEDIMIENTO DEL TRÁMITE DE PERMISO PARA  
EL APROVECHAMIENTO DEL DERECHO DE VÍA DE LAS  
CARRETERAS FEDERALES DE CUOTA.”

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

**P R E S E N T A:**  
**MENDOZA MAURO MALLELY SIBONEY**

**ASESOR:**  
**LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ**



Nezahualcóyotl, Estado de México, MAYO DE 2017



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.

*In Memoriam*

*José Fermín Mendoza Ramírez*

“Utiliza tus dos manos, Mallely...”

# DEDICATORIA

*A mi mamá*

[...]

Que ella me vea bien y me haga sentir su apoyo es de esas cosas que transforman mi mundo. [...] Ella ha estado durante todo este proceso, me ha dado su hombro para llorar; su mano para levantarme; su alma cuando yo pierdo la mía. [...]

Saber que ella sentía y pensaba eso de mí me lleno de fuerza, porque después de mucho tiempo siento su satisfacción, su tranquilidad y su energía para seguir en la lucha conmigo. [...]

## AGRADECIMIENTOS

A Mamá, Papá, Viri, Juan, Rosita y Camilita;  
tía Félix y mis primxs; Laurita, Enrique,  
Héctor Pedroza, Andrea Navarro e Irving;  
y mis médicos.

A la UNAM, Fes Aragón y mis profesores, y  
Lic. Irene Vázquez Vélez; a la Secretaria de  
Comunicaciones y Transportes, y a los  
Ingenieros: Manuel Bolaños, Omar Flores  
Ingeniero y Benjamín Barrera

Y a TODOS los que contribuyeron directa o  
indirectamente.

¡G R A C I A S!

# Í N D I C E

INTRODUCCIÓN .....	I
CAPITULO 1. ANTECEDENTES .....	1
1. Manejo de las vías de comunicación .....	1
1.1. Secretaría de Relaciones Exteriores y Exteriores; Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación y Secretaria de Relaciones Exteriores y Gobernación y Policía .....	1
1.1.1. Dependencias autónomas .....	2
1.2. Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio .....	2
1.3. Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas .....	4
1.3.1. Dirección de Caminos .....	7
1.3.2. Comisión Nacional de Caminos .....	7
1.3.3. Subsecretaría de Comunicaciones y Transportes y Subsecretaria de Obras Públicas .....	8
1.3.4. Secretaria de Obras Públicas y Secretaria de Comunicaciones y Transportes .....	8
1.4. Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Secretaria de Comunicaciones y Transportes .....	11
1.5. Secretaria de Comunicaciones y Transportes .....	16
CAPITULO 2. GENERALIDADES .....	22
2. Generalidades .....	22
2.1. Vías de comunicación .....	22
2.1.1. Vías terrestres de comunicación .....	23
2.2. Carreteras .....	23
2.2.1. Clasificación Técnica de las Carreteras .....	25
2.2.2. Clasificación Administrativa de las Carreteras .....	26
2.2.2.1. Carreteras Federales de Cuota .....	28
2.3. Derecho de vía .....	29
2.3.1. Zona aledaña .....	32
2.4. Bienes nacionales .....	32
2.5. Concesión .....	35
2.5.1. Tipos de Concesión .....	38
2.5.1.1. Concesión de Servicios Públicos .....	39
2.5.1.2. Concesión de Bienes Nacionales .....	39
2.5.2. Los Principios que Rigen la Concesión .....	40
2.5.2.1. Capacidad del Concesionario .....	40
2.5.2.2. Capacidad Técnica del Concesionario .....	40
2.5.2.3. Capacidad Financiera .....	40
2.5.2.4. Plazo .....	41
2.5.2.5. Derechos del Concesionario .....	41

2.5.2.5.1.	La propiedad de los Bienes Afectados a la Explotación de la Concesión .....	41
2.5.2.5.2.	Tarifa .....	42
2.5.2.5.3.	Relación entre Concesionario y Usuario.....	43
2.5.2.6.	Obligaciones del Concesionario .....	43
2.5.2.7.	Rescate .....	43
2.5.2.8.	Derecho de Reversión.....	44
2.5.2.9.	Procedimiento para Otorgar la Concesión .....	44
2.5.2.10.	Extinción de la Concesión .....	45
2.5.2.10.1.	Cumplimiento del Plazo .....	46
2.5.2.10.2.	Falta de Objeto o Materia de la Concesión.....	46
2.5.2.10.3.	Rescisión .....	46
2.5.2.10.4.	Revocación .....	46
2.5.2.10.5.	Caducidad.....	46
2.5.2.10.6.	Rescate.....	47
2.5.2.10.7.	Renuncia.....	47
2.5.2.10.8.	Quiebra del Concesionario .....	47
2.5.3.	Elementos Personales de la Concesión .....	47
2.5.3.1.	Concesionario .....	48
2.6.	Permiso.....	51
2.7.	Autorización .....	53

## CAPITULO 3. MARCO LEGAL .....55

3.	Normatividad aplicable.....	55
3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	55
3.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	56
3.2.1.	Reglamento Interior de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.....	57
3.3.	Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal .....	58
3.4.	Ley General de Bienes Nacionales.....	70
3.5.	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas .....	77
3.6.	Ley Federal de Derechos.....	78
3.7.	Ley de Vías Generales de Comunicación.....	81
3.7.1.	Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía .....	87

## CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES Y DERECHOS OTORGADOS EN LA CONCESIÓN DE AUTOPISTAS .....97

4.	Concesión de vías terrestres de comunicación .....	97
4.1.	Concesión de carreteras .....	97
4.1.1.	Procedimiento de concesión establecido en la Ley de Vías Generales de Comunicación .....	98
4.1.2.	Procedimiento de concesión de acuerdo a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal .....	99



4.2. Análisis de las obligaciones y derechos del concesionario en el procedimiento del trámite de permiso para el aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales de cuota .....	101
Conclusiones .....	119
Fuentes de Consulta .....	126
Glosario .....	130

## INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como objetivo general “llevar a México a su máximo potencial”, a través de cinco metas nacionales. Dentro de estas metas nacionales se encuentra “México Próspero” y “México Incluyente”, las cuales se encuentran vinculadas al “Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018” que incluye seis sectores estratégicos, dentro de los cuales se encuentran las Comunicaciones y Transportes. Se contempla la modernización de la infraestructura, en la cual participara el sector público y el sector privado.

La modernización de la infraestructura carretera, también cuenta con la participación del sector público y privado; el segundo se encarga de la construcción y prestar el servicio; y el sector público se enfoca a atender los aspectos normativos, el ejercicio de la autoridad, la planeación, el control y la evaluación.

Al igual que las carreteras federales, las carreteras concesionadas o carreteras de cuota, forman parte del conjunto de carreteras federales de la Red Nacional.

El derecho de vía forma parte de la construcción de una carretera, el cual es el terreno cuya anchura será a partir de 20 metros de cada lado del eje de la vía, la cual alojará obras y los elementos de la infraestructura de carreteras. Para construir dentro o fuera del derecho de vía –aprovechar el derecho de vía- es necesario contar con permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la forma y términos que establezca las normas en materia.

El procedimiento que actualmente se sigue para los permisos de aprovechamiento del derecho de vía es el que se encuentra descrito en la Ficha de trámite de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, ambos contemplan los puntos similares, sin embargo en la Ficha de Tramite se hace mención de la opinión del

concesionario, solicitada por la autoridad administrativa; también no se hace mención sobre el contrato celebrado entre el concesionario y el promovente.

Teniendo en cuenta que al concesionario se le reconoce los derechos conferidos en el respectivo Título de Concesión y por tanto se considera parte del procedimiento su opinión respecto al uso y aprovechamiento del derecho de vía es importante que se contemple dentro de lo establecido dentro de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, ley en materia de concesiones de caminos.

La opinión del concesionario dentro del procedimiento para la obtención de un permiso para usar y aprovechar el derecho de vía es una de las lagunas que se establecen dentro del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Derecho de Vía de Carreteras Federales y Zonas Aledañas, ya que en el anterior no se hace mención de lo establecido en la Ficha de Trámite de la COFEMER. Por lo tanto es necesario que se regule dentro de la normatividad aplicable con el objeto que no generar algún tipo de irregularidad dentro del procedimiento.

En el presente trabajo se desglosa la investigación relacionada a las obligaciones y derechos del concesionario en el procedimiento del trámite de permiso para el aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales de cuota.

El Capítulo 1 contiene la historia de quien ha tenido la injerencia sobre las vías de comunicación desde el México independiente hasta la actualidad. Por otra parte el Capítulo 2 aborda generalidades importantes para el entendimiento de la investigación; asimismo al final se encontrara un Glosario con terminología técnica, no contenida en este capítulo. El Capítulo 3 contiene el marco legal aplicable al tema en cuestión. Y por último, en el Capítulo 4 se analizaran las obligaciones y derechos otorgados en la concesión de autopistas, se planteara la problemática y se desarrollara la propuesta para resolverla.

Los principales métodos utilizados en la presente investigación serán el deductivo, ya que se partirá desde la definición de generalidades como vía de

comunicación, derecho de vía y concesión, para concluir con el análisis de las obligaciones y derechos del concesionario de la autopista.

Asimismo se utilizara el método analítico, con el objetivo de analizar los derechos y obligaciones que tiene el concesionario de la autopista, a fin de poder comprender la participación de la opinión del concesionario dentro del procedimiento para explotar el derecho de vía, teniendo como consecuencia la modificación-o no- de la Ley de Vías Generales de Comunicación y el procedimiento no esté sujeto a irregularidades.

El derecho de vía es un área del derecho que no ha sido investigada a fondo, por lo tanto la normatividad aplicable no tiene contemplada los supuestos de la actualidad, regular una parte del procedimiento, es el comienzo para poder modificar todas y cada una de la normas aplicables al derecho de vía.

Deseando generar un gran aporte con la presente investigación a la doctrina jurídica y a la teoría jurídica del derecho de vía; proporcionar un conocimiento al lector que tiene en sus manos el presente trabajo y ayudar jurídicamente a los Ingenieros que deban conocer sobre el procedimiento de los permisos para aprovechar el derecho de vía.

**“...que disfruten del viaje! “**

## CAPITULO 1

### ANTECEDENTES.

#### **1. Manejo de las vías de comunicación.**

Desde el surgimiento de la administración pública, las vías generales de comunicación fueron importantes para la transformación del país. En el México independiente se asignó por primera vez a una Secretaría de Estado el manejo de las vías de comunicación. En el presente capítulo se desglosaran todas aquellas Secretarías que tuvieron en sus facultades el manejo de las vías de comunicación, desde el México independiente hasta la actualidad.

##### **1.1. Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores; Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores Gobernación y Policía.**

Durante la época de México independiente, fue importante que el Estado satisficiera necesidades respecto al traslado de bienes, personas e información, ya que era- es- un beneficio colectivo.

Al surgir la administración pública en el México independiente, el decreto de la Regencia del Imperio de 1821, dio origen a la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, “a ella correspondieron las materias relativas a las comunicaciones, los transportes y las obras publicas vinculadas a las vías de comunicación.”<sup>1</sup> Por ser la Secretaría de Relaciones Interiores trataba asuntos internos; tenía que satisfacer las necesidades en cuanto a construcción y mantenimiento de los caminos, calzadas y puentes del país, también se encargaba del correo postal, una de las vías de comunicación existente en el México independiente.

Posteriormente, hubo una nueva organización de la administración pública federal, que dio como origen a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, seguía conservando la injerencia de las vías de comunicación,

---

<sup>1</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al., Cien años de Comunicaciones y Transportes en México: 1591-1991, Secretaría De Comunicaciones y Transportes, México, 1991, pág. 15

asimismo de la atención de los caminos y peajes, y la construcción de obras públicas.

Debido a que la administración pública acababa de nacer, sufrió transformaciones con el objeto de adecuarse a la nueva era del México independiente, por eso en 1843 la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación evoluciona y nace la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, quien “mantuvo entre sus atribuciones las tareas relativas a las comunicaciones y las obras públicas.”<sup>2</sup>

### **1.1.1. Dependencias autónomas.**

Al mismo tiempo en que la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía se encargaba de las vías generales de comunicación, “existían dependencias autónomas dedicadas a las comunicaciones, los transportes y las obras públicas, como la Dirección General de Caminos y Puentes y la Dirección del Desagüe de Huehuetoca”<sup>3</sup> quienes se encargaron de la construcción de caminos, puentes y de obras públicas, respectivamente. Sin embargo, fueron suprimidas y sus funciones fueron encomendadas a una nueva Secretaría en 1853.

### **1.2. Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.**

La Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía conservo sus atribuciones en cuanto a comunicaciones hasta el 22 de abril de 1853, fecha en la que Antonio López de Santa-Anna decreto en las Bases para la Administración de la República la creación del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, encargada de la prosperidad de México. A esta nueva entidad de la administración pública federal se le atribuyeron funciones respecto de los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la Republica, quedando fuera el servicio postal.

---

<sup>2</sup> Ídem

<sup>3</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al. Op. Cit. pág. 16

En 1857, una vez expedida la Constitución, el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio no experimento cambio alguno, siguió conservando las mismas funciones y la administración de las vías de comunicación. Asimismo se creó “la Administración General de Caminos y Peajes como un primer intento por centralizar las funciones encaminadas a satisfacer las necesidades de comunicación en el ámbito nacional”<sup>4</sup>

El Presidente Benito Juárez el 23 de febrero de 1861 decreto “la distribución de los ramos de la administración pública estableciendo seis Secretarías de Estado, que fueron: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y Guerra y Marina.”<sup>5</sup>

Por lo tanto el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio con el Decreto se convertiría en la Secretaría de Fomento, “donde se incluía la función relativa a la construcción de caminos”<sup>6</sup>, y conservaba su injerencia en las vías de comunicación.

En la época del imperio de Maximiliano, el Departamento Ministerial de Fomento fue el encargado de las vías de comunicación.

Debido a los conflictos sociales de México, del año 1857 hasta 1867, la organización de la administración pública sufrió diferentes reformas, generando la fusión de la Secretaría de Fomento con la de Justicia e Instrucción Pública, sin ninguna alteración en sus funciones relacionadas con las vías de comunicación.

Una vez restablecida la República como forma de gobierno se logró consolidar la administración pública. Con la evolución de las necesidades de sociedad en materia de comunicación –infraestructura y servicios- fue necesaria la creación

---

<sup>4</sup> Secretaria de Comunicaciones y Transportes, ¿Quiénes somos y Qué hacemos?

<http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/articulo/quienes-somos-y-lo-que-hacemos/> 10 de abril de 2016; 23:53 hrs.

<sup>5</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal. La Nueva Estructura, Porrúa, México, D.F., 1979 pág. 427

<sup>6</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Comisión de Administración Pública, Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970, México, 1970, pág. 292.

de una nueva Secretaría encargada de las recientes demandas en comunicación.

### **1.3. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas**

La Secretaría de Fomento continuó con sus atribuciones en materia de vías de comunicación hasta el año de 1981, cuando se publicó un innovador decreto.

“...el 13 de mayo de 1891, el Presidente Porfirio Díaz separó la de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas en Secretaría de Fomento y Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas”<sup>7</sup>. Esta importante división de la administración pública federal tenía como objetivo establecer en una sola institución lo relativo a las comunicaciones, los transportes y las obras públicas, asimismo se le atribuyeron funciones que propiciaran la prosperidad tecnológica y científica, y modernización en el país.

Por una parte “permaneció la propia Secretaría de Fomento, que abandonó en su título y en sus funciones las antiguas que le atañían y por otro, nació la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas con un marcado carácter de modernidad inherente a sus actividades”<sup>8</sup>

Las funciones en cuanto a “agricultura, terrenos baldíos, colonización, minería, propiedad mercantil e industria, privilegios exclusivos, pesas y medidas, operaciones geográficas, meteorológica y astronómicas; observatorios, cartográfica, viajes y exploraciones científicas, exposiciones y estadística general”<sup>9</sup> siguieron encomendadas a la Secretaría de Fomento. Las funciones en materia de vías de comunicación le fueron delegadas a la nueva Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, como los correos interiores, las vías marítimas de comunicación, las telecomunicaciones de la época, los ferrocarriles, las carreteras y calzadas, los puentes, ríos, puentes, entre otras. No solo siguió conservando las funciones de las Secretarías predecesoras,

---

<sup>7</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Op. cit. pág. 427

<sup>8</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al. Op. Cit. pág. 21

<sup>9</sup> Ídem.



también se fueron atribuidas la construcción y conservación de carreteras, calzadas y puentes. En las antiguas Secretarías que tenían dentro de sus funciones las vías de comunicación, no se encontraba esta última atribución- conservación y construcción- se le había asignado una nueva tarea en materia de comunicaciones.

Durante la época de la Revolución, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se encargó de incorporar innovaciones tecnológicas en el ámbito de telecomunicaciones y transportes. Posteriormente, durante el gobierno de Francisco I Madero, tuvo entre sus funciones la inspección de caminos.

El 19 de octubre de 1916, Venustiano Carranza promulgó un decreto que se basaba "...en la noción amplia del control gubernamental de las comunicaciones..."<sup>10</sup>.

Con la promulgación de la Constitución de 1917 se reestructuró la administración pública, dando origen a la primera Ley de Secretarías de Estado, de carácter provisional, la cual otorgó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas lo relativo a las vías de comunicación, concesiones y vigilancia de estas, entre otras.

En diciembre de ese año se expidió una nueva Ley, que le concedió a la Secretaría las mismas facultades sobre vías de comunicación y "ante a (sic) los progresos tecnológicos, comenzó a ocuparse de las comunicaciones inalámbricas y telefónicas"<sup>11</sup>

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas continuó desempeñando funciones en materia de comunicaciones y transportes. Con la nueva -tercera ley en el ramo- Ley de Secretarías de Estado, del 6 de abril de 1935. Se establecieron las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 10 capítulos, de los cuales se contemplaban funciones en comunicaciones postales, comunicaciones eléctricas, comunicaciones

---

<sup>10</sup> Ibídem, pág. 23 y 25

<sup>11</sup> Ibídem, pág. 28

terrestres, comunicaciones por agua, comunicaciones aéreas, construcción, conservación y concesión de las mismas.

Este catálogo de funciones fue “la base de los que posteriormente se establecieron para especificar los deberes de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.”<sup>12</sup>

Siendo presidente Lázaro Cárdenas la administración pública mexicana sufrió nuevas transformaciones para satisfacer las necesidades generadas por la modernización del país. Se promulgaron dos leyes de Secretarías. La primera en 1935, “no significó ninguna modificación de importancia para las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, pues el inventario de funciones y tareas establecido por la Ley de 1934 quedó intacto.”<sup>13</sup> Por lo tanto, conservó sus atribuciones en materia de vías de comunicación; sin embargo se comenzó a hacer diferencia entre las funciones en materia de comunicaciones y las obras públicas, se creía necesario la separación de funciones en materia de obras públicas y asignarlas a una nueva Secretaría.

Gracias al bloqueo internacional sufrido en 1939, se llevó a cabo otra reforma en la administración pública federal y se expidió una nueva Ley de Secretarías. Las comunicaciones terrestres y las comunicaciones acuáticas sufrieron renovaciones, estas últimas fueron competencia del Departamento de la Marina Nacional.

Manuel Ávila Camacho llegó a la presidencia y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas conservó las funciones designadas en la Ley de Secretarías de 1939, además se creó la Dirección General de Telecomunicaciones ya que “influyó el conflicto bélico internacional de la época, que hizo ver a las autoridades la conveniencia de centralizar las comunicaciones eléctricas”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Íbidem, pág. 31

<sup>13</sup> Íbidem, pág. 33

<sup>14</sup> Íbidem, pág. 35

La administración pública se reformó hasta la gestión presidencial de Miguel Alemán, se expidió una nueva Ley de Secretarías de Estado, la cual anunciaba sus competencias, y un Reglamento que detallaba las funciones de cada Secretaría. “La nueva organización de la administración pública trajo consigo cambios en las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas”<sup>15</sup>

En esta nueva Ley de Secretarías de Estado se establecía que a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas le correspondían los asuntos en materia de comunicaciones postales, eléctricas, terrestres, aéreas y las obras públicas.

### **1.3.1. Dirección de Caminos**

Dentro del periodo transcurrido del año 1917-1934, la administración pública sufrió una modernización que le permitió adaptarse a las nuevas necesidades de la población. Con esta transformación, dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se creó la Dirección de Caminos “cuya responsabilidad era atender el grave problema de las vías de comunicación”<sup>16</sup>

### **1.3.2. Comisión Nacional de Caminos**

“Plutarco Elías Calles, que se distinguió como creador de sólidas instituciones, fundó en marzo de 1925 la Comisión Nacional de Caminos como una dependencia [...] cuya misión era construir las carreteras que el país necesitaba.”<sup>17</sup>

Era financiada por el impuesto que gravaba la gasolina y a través de esta la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas impulsó la infraestructura para el autotransporte.

---

<sup>15</sup> Ídem

<sup>16</sup> Ibídem, pág. 28

<sup>17</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al. Op. Cit. pág.29

### **1.3.3. Subsecretaría de Comunicaciones y Transportes y Subsecretaría de Obras Públicas.**

Desde la creación de la Ley de Secretarías de 1934 nació la idea de separar las funciones en materia de obras públicas y asignarlas a una nueva Secretaría, de esta forma se tendría una institución especializada en materia de comunicaciones, por lo tanto la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas dejaría de ocuparse todo lo concerniente en materia de obras públicas.

“En 1950 se dieron cambios estructurales importantes en la Secretaría: se crearon dos subsecretarías especializadas, una relativa a las comunicaciones y los transportes, y la segunda a las obras públicas.”<sup>18</sup> La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas siguió conservando dentro de sus funciones lo relativo a las comunicaciones, pero a través de la Subsecretaría de Comunicaciones.

### **1.3.4. Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**

“En la etapa presidencial de Adolfo López Mateos, los cambios de mayor relevancia que experimentó la administración pública se debieron a la expedición de una nueva Ley de Secretarías y de Departamentos de Estado. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, después de casi siete décadas, abandona la segunda materia y se ciñó a las comunicaciones y los transportes, en tanto que la rama desprendida dio origen a la Secretaría de Obras Públicas (SOP).”<sup>19</sup>

“El Decreto de 13 de mayo de 1891, creó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuya denominación se mantuvo hasta la [...] Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que dividió la SCOP, creando por una parte la Secretaría de Obras Públicas y por otra la de Comunicaciones y Transportes.”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, pág.35

<sup>19</sup> *Ibíd.* pág. 37

<sup>20</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Comisión de Administración Pública, Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970, México, 1970 pág.292

Fue en esta época cuando se llevó acabo la separación de las comunicaciones y las obras públicas, planteada desde 1934. A partir de ese momento la Secretaría de Obras Públicas tenía a su cargo “la construcción y conservación de edificios públicos, monumentos, obras de ornato, obras públicas de fomento o interés general, caminos federales, puentes, vías férreas y aeropuertos. Asimismo, establecía las bases y normas de los contratos para la construcción y conservación de obras federales”<sup>21</sup>

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establecía en el artículo 11 sus atribuciones.

La recién creada Secretaría de Obras Públicas tenía dentro de sus facultades la construcción, conservación de las vías de comunicación terrestre y aérea, para esto se crearon las Direcciones Generales de: Construcción de Carreteras, de Conservación de Carreteras Federales y de Caminos en Cooperación. La primera tenía como funciones “Construir, reconstruir y mejorar las carreteras y puentes federales, incluyendo sus obras conexas o accesorias.

Coordinarse con las dependencias respectivas para otorgar concesiones, autorizaciones y permisos para reconstruir o mejorar carreteras, puentes federales y obras accesorias o conexas”<sup>22</sup>

La Dirección General de Conservación de Carreteras Federales, se encargaría de la conservación de los caminos. También estaba facultada para “Vigilar que se respete el derecho de vía de las obras a su cargo”<sup>23</sup>. Y por último, la Dirección General de Carreteras en Cooperación sería la encargada de “construir, reconstruir, mejorar y conservar en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, municipios y particulares, camino, puentes y aeropistas”<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Ídem

<sup>22</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Comisión de Administración Pública, Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970, pág. 295, 296

<sup>23</sup> Íbidem pág. 296

<sup>24</sup> ídem

El Secretario en el ramo era el encargado de construir y conservar los caminos, puentes, aeropuertos, vías férreas, otorgar permisos o concesiones para la construcción de obras federales.

La Subsecretaría tenía funciones respecto de proyectos de vías terrestres, de construcción de vías férreas, de construcción de carreteras, de conservación de carreteras federas, de carreteras de cooperación.

Posteriormente se crearon dos Subsecretarías. La denominada “A”, cuyas funciones estaban destinadas a las “obras publicas referentes a las comunicaciones y comprendía a las direcciones generales de Vías Férreas, de Carreteras Federales, de Carreteras de Cooperación, de Aeropuertos y de Servicios Técnicos”<sup>25</sup>. La Subsecretaría “B” se encargaba de todas aquellas obras no relacionadas con las comunicaciones.

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establecía las nuevas funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta era la encargada de “... La administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estales y extranjeros.”<sup>26</sup>

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se le atribuyeron funciones respecto a su ramo, especializándose en un grado mayor. Esto le permitió otorgar concesiones y permisos en materia de comunicaciones y transportes a través del trabajo coordinado entre la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación y el Secretario. Por lo tanto ejecutaba actividades nuevas y anteriores, y regulaba las actividades hechas por particulares.

“Además de asumir otros deberes novedosos, como intervenir en convenios para la construcción de puentes internacionales, mantiene relaciones con la

---

<sup>25</sup> *Ibidem* pág. 38

<sup>26</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Comisión de Administración Pública, Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970, pág. 278

dependencia administrativa gestada en su seno, la Secretaría de Obras Públicas, y la asesora cuando esta construye caminos, aeropuertos, estaciones de autotransporte y obras de comunicación.”<sup>27</sup>

Es decir, coordinaba con “las direcciones respectivas de la Secretaría la elaboración de anteproyectos relacionados con el desarrollo de las comunicaciones y los transportes, evaluarlos, seleccionarlos y programarlos estableciendo sistemas de control.”<sup>28</sup>, a través de la Dirección General de Planificación.

A pesar de haberse separado sus funciones y de la creación de una Secretaría especializada en el ramo de las construcciones públicas, existía una vinculación entre estas, la construcción y conservación de las vías de comunicación.

Siendo Luis Echeverría presidente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes evoluciono en su administración interna. En el ramo de las comunicaciones “se agruparon tres direcciones generales antiguas: Correos, Telégrafos y Telecomunicaciones.”<sup>29</sup>

#### **1.4. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**

En el sexenio presidencial de José López Portillo se realizaron reformas importantes de la administración pública mexicana, la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fue una de ellas. Esta se creó con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, se estableció en el artículo 37 las funciones de esta “...en materia de política general de asentamientos humanos, de planeación de la distribución poblacional y de la ordenación del territorio nacional, de promoción al desarrollo de la comunidad, de la formulación y conducción de los

---

<sup>27</sup> Íbidem pág. 39

<sup>28</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Comisión de Administración Pública, Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970, pág. 282

<sup>29</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al. Op. Cit. pág. 41

programas de vivienda y urbanismo, y de otras materias relacionadas con el fenómeno urbano”<sup>30</sup>

En este periodo la obra pública se orientó al arreglo territorial, programa de vivienda y urbanización. Tenía a su cargo la construcción de infraestructura para proveer de servicios públicos básicas a la población y lo referente a la vivienda, “...en contraste con la dependencia de la que surgió, tenía como objetivo fundamental realizar las obras públicas de acuerdo con el desenvolvimiento urbano del país.”<sup>31</sup>

El texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en esa época, establecía que “...la Federación tiene un ámbito de atribuciones de carácter decisivo en las políticas de desarrollo urbano, como son las correspondientes a la tenencia de la tierra, aguas, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, etc..”<sup>32</sup>

Esta atribución de la Federación se manifestó en las reformas y adiciones de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política, los cuales fueron la base de la Ley General de Asentamientos Humanos, marco de actuación de la Secretaría, conjuntamente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las principales actividades de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas eran: desarrollo urbano, obras públicas y vivienda. En materia de obras públicas “...se encontraba formular y conducir la política de asentamientos humanos; plantear la distribución de la población y la ordenación territorial; promover el desarrollo de la comunidad; formular los programas de vivienda y urbanismos, y construir y conservar los edificios públicos, los monumentos y las obras de ornato efectuada por la federación.”<sup>33</sup> En cuanto a las obras públicas estaría “... encargada de los edificios públicos, de fijar las bases para la contratación, de construir y conservar los caminos federales e

---

<sup>30</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Op. cit. pág. 442

<sup>31</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al. Op. Cit. pág. 47

<sup>32</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Op. cit. pág. 436

<sup>33</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al. Op. Cit. pág. 47



internacionales, y los de cooperación, de vigilar el funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales y de construir los aeropuertos.”<sup>34</sup> Y en vivienda, “...se ceñían a la política de reordenación territorial y urbanización del país. Asimismo, adquirió nuevos deberes que posteriormente le darían otro aspecto funcional: la administración de los parques nacionales y el cuidado de las arboledas alineadas en los caminos y las zonas aledañas a los centros de población, es decir, asumió funciones ecológicas.”<sup>35</sup>, además de administrar los inmuebles y bienes de propiedad federal.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas establecía en su reglamento interior de 1977 tres subsecretarías, las cuales eran: de Obra Pública, de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas y Asentamientos Humanos.

Esta Secretaría se había especializado en obras públicas; una de sus subsecretarías se dedicaba a las obras públicas de infraestructura caminera y de comunicaciones y otras a las obras públicas urbanas. Asimismo, la Dirección General de Carreteras Federales, de Carreteras de Cooperación, de Aeropuertos, de Conservación de Obra Pública, se habían originado de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La existencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se limitó hasta el año de 1982, cuando se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, establecía las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta Secretaría prosiguió con sus funciones en materia de correos, las telecomunicaciones, los telégrafos, transporte terrestre, aéreo y ferroviario, intervino en “la fijación de tarifas a la prestación de los servicios públicos del ramos...”<sup>36</sup> y otorgaría permisos y concesiones.

---

<sup>34</sup> Ídem

<sup>35</sup> Ibídem pág. 48

<sup>36</sup> Ibídem pág. 49

Esta Secretaría tenía entre sus actividades fundamentales “...el ejercicio, a nombre del Estado, de la potestad administrativa para otorgar permisos y concesiones relativas al establecimiento de servicios públicos en materia de comunicaciones y transportes.”<sup>37</sup>

Asimismo poseía la facultad para “...adjudicar y otorgar contratos, concesiones, y permisos para el establecimiento y explotación de todo tipo de servicios relacionados con las comunicaciones [...] Las políticas en materia de contratos, concesiones y permisos son siempre fijada por esta dependencia”<sup>38</sup>

En materia de comunicaciones aéreas tenía “las facultades para administrar los aeropuertos del Estado –que sirven para integrar las comunicaciones- y para otorgar las concesiones administrativas a los particulares que necesiten construir aeropuertos para uso privado o comercial.”<sup>39</sup> Asimismo se encargaba de la vigilancia de los mismos, ya sean públicos y privados, a fin de brindar seguridad a los usuarios.

En el tráfico aéreo es importante contar con servicios meteorológicos con sus respectivos avances científicos, cuyas funciones es proporcionar información a los encargados de la navegación. Esta era una de las funciones de la Secretaría, organizaba “trabajos encaminados a proporcionar estos servicios meteorológicos”<sup>40</sup> El artículo 326 de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones del 19 de febrero de 1940, establecía que era atribución de la Secretaría el control del tránsito aéreo y de los servicios de meteorología, de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayudas a la navegación aérea.

En materia de vías férreas de carácter federal, las cuales eran importantes vías de comunicación. La Secretaría intervenía técnicamente “...en la construcción de las vías férreas necesarias”<sup>41</sup> En el caso de no ser vías férreas necesarias, esta estaba facultada para “...otorgar concesiones para el establecimiento y la

---

<sup>37</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Op. cit. pág. 419

<sup>38</sup> Ídem

<sup>39</sup> Ibídem, pág. 420

<sup>40</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al. Op. Cit. pág.47

<sup>41</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Op. cit. pág. 420

explotación de los ferrocarriles.”, ejerciendo facultades de vigilancia técnica, con el objetivo de vigilar el cumplimiento de las normas técnicas de reparación, mantenimiento, funcionamiento y operación de los servicios e instalaciones ferroviarias.

Por otra parte, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenía entre sus funciones la fijación de las tarifas de los servicios públicos de transporte, con la finalidad de que los concesionarios de servicios públicos cobren tarifas no aprobadas.

Asimismo, como con la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establecían un trabajo de coordinación en materia de construcción de obras. “La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para formular los programas anuales de construcción de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, estaciones y centrales de autotransportes de concesión federal.”<sup>42</sup>

La encargada de llevar acabo la construcción de estas obras le correspondía a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes era la encargada de asesorar a la primera a fin de que dichas construcciones no obstaculizaran las políticas en materia de comunicaciones y transportes.

Además de las funciones antes descritas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, agrego a sus actividades todo lo relacionado en materia de marina mercante, aplicando sus competencias en “relación con la marina mercante y el cuidado de las vías de comunicación fluviales, y su intervención en la construcción y operación de puertos, faros y señales marítimas...”<sup>43</sup>, funciones que poseía desde 1891.

La Subsecretaría de Comunicaciones y Transportes y la Subsecretaría de Puertos y Marina Mercantes se encargaban de darle cumplimiento a sus

---

<sup>42</sup> *Ibíd*em, pág. 421

<sup>43</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, et al. Op. Cit. pág. 50

funciones relativas a la marina mercante, contando con el apoyo de la Oficialía Mayor.

La organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes “comprendía al Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica y a las comisiones Interna de Administración, Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación, Consultiva de Tarifas, Consultiva de Emisiones Postales Conmemorativas, Investigadora y Dictaminadora de Accidentes de Aviación, Nacional de Coordinación de Tránsito Aéreo Civil, Militar y Naval, y de Telecomunicaciones Rurales.”<sup>44</sup> Posteriormente se añadió en 1978, Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.

A partir de 1977 se integró el sector de las comunicaciones y transportes, la cual quedó conformada por 59 entidades, seis organismos descentralizados, 49 empresas de participación estatal y cuatro fideicomisos.

### **1.5. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se reformó el artículo 28 constitucional, estableciendo las áreas reservadas para el Estado como: la emisión de billetes y la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía, el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad y, las comunicaciones y transportes. Razón por la cual se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se suprimió y fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; esto “...obedeció al proyecto de concentrar en una sola organización materias como la ecología, el medio ambiente, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial de la República, con el propósito de detener la degradación ecológica del país y articular la política de vivienda.”<sup>45</sup>, teniendo que abandonar sus funciones respecto a la construcción de obras públicas, que

---

<sup>44</sup> Ibídem pág. 52

<sup>45</sup> Ibídem pág. 55

antiguamente era ejercida por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

En cambio la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sufrió transformaciones en sus funciones –variaron y se incrementaron. Las funciones en materia de construcción de obras públicas le fueron devueltas a esta Secretaría, de esta forma se regresan las facultades que le fueron suprimidas y delegadas a la –en ese entonces recién creada-Secretaria de Obras Públicas.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mencionaba que en materia de comunicaciones y transportes se propuso la reubicación de las facultades que complementan el ámbito de atribuciones de la Secretaría, respecto a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos, en ese entonces competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, haciendo responsable a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a nivel nacional e internacional, de la política de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes.

Consecuentemente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes transformo su organización interna, incluyendo direcciones que anteriormente le pertenecían a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, como las Direcciones Generales de Caminos Rurales, de Carreteras en Cooperación, de Carreteras Federales, de Conservación de Obras Públicas, Servicios Técnicos y de Aeropuertos.

La organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en 1986 sufrió una reforma en su administración interna; “...la Dirección General de Correos se convirtió en Servicio Postal Mexicano (Sepomex) y la Dirección General de Telégrafos en Telégrafos Nacionales (Telenales)...” Por lo tanto, al descentralizar servicios públicos, como estos, la Secretaría empezaría a fungir solo como reguladora y normadora de los servicios públicos.

Con esta modificación en la estructura de las Secretarías se originó una modernización a la administración pública federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Presidente confirieron “al sector Comunicaciones y Transportes una responsabilidad de primera importancia en la modernización del país; por ello la estructura administrativa y operativa en materia de comunicaciones y transportes se ha ido adecuando conforme al entorno nacional e internacional;...”<sup>46</sup>teniendo la responsabilidad de prestar los servicios y realizar las obras necesarias para brindarlos, a través de sus diferentes direcciones generales en materia.

“A partir de 1986, la prestación de servicios se transfirió a organismos descentralizados como el Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales, que en 1989 se transformó en Telecomunicaciones, Telecom. Posteriormente se transfirió la construcción de los aeropuertos y vías férreas a los organismos encargados de la prestación de los servicios, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y Ferrocarriles Nacionales de México, respectivamente. Esto ha permitido que los órganos centrales asuman exclusivamente la atención de las obras esenciales y se transfieran las susceptibles de realizarse por los organismos del sector y por particulares mediante el régimen de concesión. Así, la Secretaría atiende principalmente los aspectos normativos, el ejercicio de la autoridad, la planeación, el control y la evaluación.”<sup>47</sup>

Ahora la función de las Secretarías estaría encaminada en la prestación de servicios prioritarios y estrategias; los particulares atenderán los demás servicios y serán los encargados de la construcción de la infraestructura, esto con el propósito de mejorar la prestación de servicios, la productividad, la simplificación.

Para alcanzar esta descentralización de los servicios se realizaron la venta de entidades paraestatales al sector privado, esto bajo la premisa de que el Estado continuaría en la rectoría de las funciones, “así como para mejorar y expandir

---

<sup>46</sup> *Ibidem* pág. 61

<sup>47</sup> *Ídem*

los servicios y mantener las empresas bajo el control mayoritario de los mexicanos.<sup>48</sup>”

“Como parte de la modernización económica que incluye la desregulación de la actividad productiva y la formulación de un marco normativo sencillo y preciso, tendiente a incrementar la eficiencia y la productividad, el 13 de mayo de 1991 el Secretario del Ramo expide el acuerdo de desconcentración mediante el cual se incorporan 185 unidades foráneas a los Centros SCT, a efecto de fortalecer su organización y para consolidar”<sup>49</sup>

A partir de entonces la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la dependencia encargada de la normatividad y es la coordinadora del sector de comunicaciones y transportes.

Se volvió en “...una de las dependencias más importantes de la Administración Pública Federal, tanto por la cantidad de recursos como por los ramos que administra: portuario, aéreo, ferroviario, carretero y de autotransporte”<sup>50</sup>

Desde entonces la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha tenido dentro de sus facultades: formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país, es decir, construir, reconstruir y conservar vías de comunicación, asimismo otorgar permisos y concesiones; y ejercer sus facultades de inspección, regulación, y vigilancia.

Desde la participación del sector privado, encargados de proporcionar los servicios a la población, esta Secretaría sufriría cambios en su estructura interna para poder lograr sus funciones; creando e integrando Direcciones u órganos; por ejemplo: en marzo de 1994 se publicó el nuevo Reglamento

---

<sup>48</sup> Ibídem pág. 63

<sup>49</sup> Manual de Organización General de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes <http://www.sct.gob.mx/normatecaNew/wp-content/uploads/2014/02/orggeneral31.pdf> 16 de abril de 2016 18:25 hrs.

<sup>50</sup> MORENO PÉREZ, Salvador, La Secretaria de Comunicaciones y Transportes Infraestructura para el Desarrollo, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Publica, [En Línea] Disponible <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/293628/956438/file/Secretaria-comunicaciones-transportes-docto144.pdf>

Interior de la Secretaría, en el que se establecían “cambios en la denominación de algunas unidades administrativas y la creación de otras”<sup>51</sup>, todo esto consecuencia de la extinción del órgano desconcentrado Puertos Mexicanos, dejando a los particulares la operación y prestación de los servicios.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes comenzó a ser una de las entidades de la administración pública con mayor importancia, porque se consideró a la infraestructura en materia de comunicaciones y transportes como parte importante para el desarrollo económico del país, y al modernizarse se tendría un nivel alto de progreso social, económico y político.

El Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012 reconoció que las comunicaciones y transportes eran el corazón de la actividad económica, política y social del país. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenía como principal función “la promoción de sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; ampliando la cobertura y accesibilidad de los servicios.”<sup>52</sup>, por lo cual la se organizó en tres Subsecretarías: de Infraestructura, de Transporte y de Comunicaciones, conservando sus facultades en materia de comunicaciones y transportes, y en la construcción de las mismas.

Actualmente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encarga de “Promover sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; ampliando

---

<sup>51</sup> Manual de Organización General de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes <http://www.sct.gob.mx/normatecaNew/wp-content/uploads/2014/02/orggeneral31.pdf> 16 de abril de 2016 20:30 hrs.

<sup>52</sup> Ídem



la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos y respetando el medio ambiente.”<sup>53</sup>

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece sus funciones en materia de comunicaciones y transportes; conserva las establecidas desde 1976, sin embargo le fueron adicionadas actividades en materia de política en telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal, asimismo dejó de poseer facultades en relación con telégrafos y ferrocarriles.

El “Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, menciona que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la “...rectora en infraestructura y servicios federales de dos sistemas: comunicaciones y transportes.”<sup>54</sup>. De estos sistemas se componen de infraestructura carretera; portuaria; ferroviaria; aeroportuaria; espacial, los servicios telecomunicaciones y correo postal.

La Secretaría tiene dentro de sus funciones proveer de una infraestructura moderna y suficiente en materia comunicaciones y transportes para que estos puedan proporcionar servicios de calidad y competitivos, además de preservar el medio ambiente y la seguridad.

El manejo, progreso y modernización de las vías de comunicación han ido de la mano con el cambio, reorganización, creación y extinción de todas aquellas Secretarías que tienen el propósito de proporcionar los servicios en el ramo.

---

<sup>53</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ¿Quiénes somos y Qué hacemos? <http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/article/quienes-somos-y-lo-que-hacemos/> 16 de abril de 2016 23:30 hrs.

<sup>54</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Comunicaciones\\_y\\_Transportes.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes.pdf) 17 de abril de 2016 0:35 hrs.

## CAPITULO 2.

### GENERALIDADES

#### **2. Generalidades.**

En el presente capítulo se tratarán las “Generalidades” con los cuales el lector se podrá ubicar en contexto y hará de su conocimiento los conceptos necesarios para el entendimiento de esta investigación.

Las “Generalidades” contemplan los conceptos más importantes para la investigación; comenzando con las vías de comunicación y su clasificación, la clasificación de las carreteras federales, el derecho de vía, comprendido con la zona aledaña; los bienes nacionales; la concesión y la diferencia que existe entre permiso y autorización. Todos estos desde una perspectiva, técnica y doctrinal.

#### **2.1. Vías de comunicación.**

El Diccionario de la Real Academia Española define como vía:

“1. f. camino (ll tierra por donde se transita).

2. f. Raíl de ferrocarril.

3. f. Parte del suelo explanado en la cual se asientan los carriles de un ferrocarril.

4. f. Calzada construida para la circulación rodada.”<sup>55</sup>

Posteriormente define vía de comunicación como “1. f. Camino terrestre o ruta marítima.”<sup>56</sup>

Anteriormente la Ley General de Vías de Comunicación en su artículo 1º definía qué comprendía todas y cada una de las vías generales de comunicación. Actualmente para la Ley de Aviación, es parte de las vías de comunicación el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional. En cambio la Ley de Navegación y Comercio Marítimo establece que son vías generales de

---

<sup>55</sup> Real Academia Española. Vía. <http://dle.rae.es/?id=biXBkO2> 19 de abril de 2016 19:49 PM.

<sup>56</sup> Ídem

comunicación por agua: el mar territorial, la zona económica exclusiva, las aguas marinas interiores; los ríos navegables y sus afluentes, y los vasos, lagos, lagunas interiores navegables. Para la Ley Federal de Telecomunicaciones y Redifusión son vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y los sistemas de comunicación vía satélite. La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario expresa que las vías férreas serán vías generales de comunicación cuando estas comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas. Por su parte la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal define como vías generales de comunicación: los caminos y puentes.

Entonces se entiende que las Vías Generales de Comunicación son los caminos, puentes, vías férreas, aeropuertos, puertos y telecomunicaciones.

#### **2.1.1. Vías terrestres de comunicación.**

La forma en que las comunicaciones terrestres –automotores, tranvías y ferrocarriles- alcanzan su objetivo es a través de las vías terrestres de comunicación, las cuales son los: caminos y puentes.

Por lo tanto las vías terrestres se componen por los caminos, puentes, vías férreas por los cuales transitan las comunicaciones terrestres.

#### **2.2. Carreteras.**

La presente investigación solo se enfocara a los caminos de las vías de comunicación terrestres. Por lo tanto es necesario definir qué se entiende por camino.

“Algunos acostumbran denominar CAMINOS a las vías rurales, mientras que el nombre de CARRETERAS se lo aplican a los caminos de características modernas destinadas al movimiento de un gran número de vehículos”<sup>57</sup>, sin

---

<sup>57</sup> CRESPO VILLALAZ, Carlos, Vías de Comunicación, Caminos, Ferrocarriles, Aeropuertos, Puentes y Puertos Tercera Edición, Editorial Limusa S.A. de C.V., México 2005, pág. 1

embargo el Ing. Crespo Villalaz usa indistintamente estos términos para proporcionar su definición de carretera.

“La carretera se puede definir como la adaptación de una faja sobre la superficie terrestre que llene las condiciones de ancho, alineamiento y pendiente para permitir el rodamiento adecuando de los vehículos para los cuales ha sido acondicionada”<sup>58</sup>

Por lo tanto para la presente investigación se considera importante no hacer distinción entre camino y carretera, al igual que el Ingeniero Crespo Villalaz y la ley en materia - se usaran indistintamente - .

Por otra parte el Manual del Ingeniero Civil expresa que una carretera es “un conducto que lleva tráfico de vehículos de un lugar a otro.”<sup>59</sup>

La ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal menciona que se entenderá como caminos o carreteras los que sean construidos por la Federación, con fondos federales o mediante concesión a particulares, estado o municipios, que comuniquen a dos o más entidades federativas y/o entronquen con algún camino del país extranjero.

Asimismo se menciona que “El objeto esencial de una carretera es proveer<sup>60</sup> una transportación terrestre rápida y barata y con un costo ambiental aceptable y manejable.”

Entonces una carretera o camino es una construcción de la Federación sobre la superficie terrestre con condiciones de ancho, alineación y pendiente, acondiciona que lleva vehículos de una entidad federativa a otra y puede llegar a entroncar con un camino de otro país.

---

<sup>58</sup> Ídem.

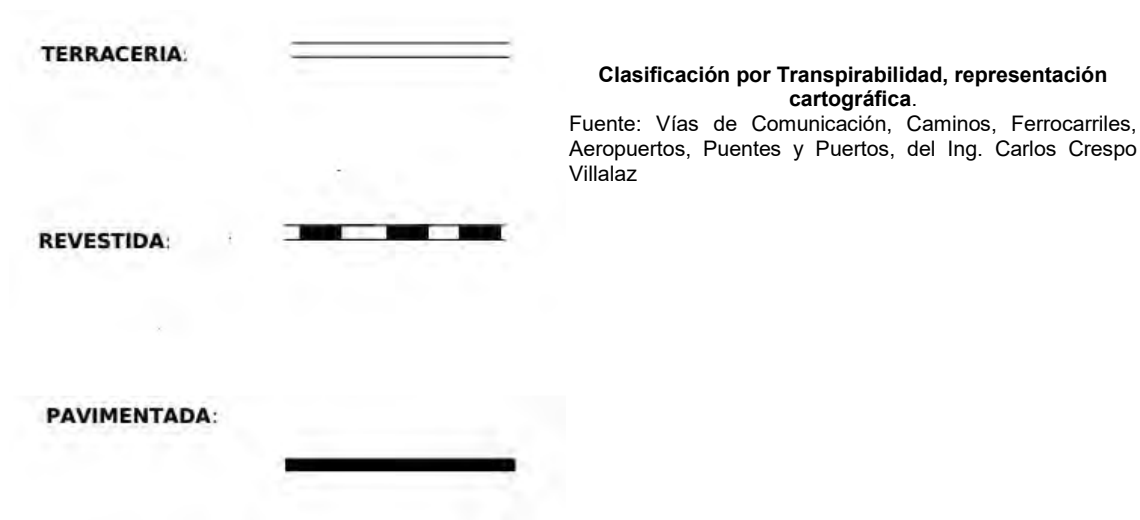
<sup>59</sup> MERRITT, Frederick S., et al., Manual del Ingeniero Civil, Tomo II. Cuarta Edición, McGraw-Hill Interamericana, México, 1999 [En línea].  
Disponible: <https://vagosdeunisucres.files.wordpress.com/2012/11/manual-del-ingeniero-civil.pdf>  
20 de abril de 2016, 20:07 PM.

<sup>60</sup> Trabajo editado por la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Evaluación del Impacto Ambiental en Obras de Infraestructura del Transporte, Propuesta Metodológica, México, 1995, pág.28

### 2.2.1. Clasificación Técnica de las Carreteras.

Las carreteras o caminos se pueden clasificar de diferentes formas en el mundo, por ejemplo, de acuerdo al fin que se persigue o por la transitabilidad. Conforme a la práctica vial mexicana se pueden organizar en: Clasificación por Transitabilidad.- De acuerdo a las etapas de construcción, que pueden ser:

1. "Terracerías: cuando se ha construido la sección de proyecto hasta su nivel de subrasante transitable en tiempo de secas.
2. Revestidas: cuando sobre la subrasante se ha colocado ya una o varias capas de material granular y es transitable en todo tiempo.
3. Pavimentada: cuando sobre la subrasante se ha construido ya totalmente el pavimento."<sup>61</sup>



En cuanto a la Clasificación Técnica Oficial, esta "permite distinguir en forma precisa la categoría física del camino, ya que toma en cuenta los volúmenes de tránsito sobre el camino *al final del periodo económico del mismo* (20 años) y las especificaciones geométricas aplicadas. En México, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (S.C.T.) clasifica técnicamente a las carreteras de la manera siguiente:

<sup>61</sup> CRESPO VILLALAZ, Carlos. Op. Cit. pág. 2

1. Tipo Especial: para tránsito promedio diario anual superior a 3,000 vehículos, equivalente a un tránsito horario máximo anual de 360 vehículos o más [...]

Estos caminos requieren de un estudio especial, pudiendo tener corona de dos o de cuatro carriles en un solo cuerpo, designándoseles A2 y A4, respectivamente, o empleando cuatro carriles de dos cuerpos diferentes designándoseles como A4,S.

Tipo A: para un tránsito promedio diario anual de 1,500 a 3,000, equivalente a un tránsito horario máximo anual de 180 a 360 vehículos [...]

Tipo B: para un tránsito promedio diario anual de 500 a 1,500 vehículos, equivalente a un tránsito horario máximo anual de 60 a 180 vehículos [...]

Tipo C: para un tránsito promedio diario anual de 50 a 500 vehículos, equivalente a un tránsito horario máximo anual de 6 a 60 vehículos [...]<sup>62</sup>

Otra clasificación mencionada por el Ingeniero Crespo, es la Clasificación por sus Aspecto Administrativo.

Estas clasificaciones pueden coincidir con las de otros países.

### **2.2.2. Clasificación Administrativa de las Carreteras**

Como anteriormente se mencionó una de las clasificaciones de las carreteras es la Clasificación por sus Aspecto Administrativo

“Por su aspecto administrativo las carreteras se clasifican en:

1. Federales: cuando son costeadas íntegramente por la Federación y sue (sic) se encuentran por lo tanto a su cargo.
2. Estatales: cuando son construidos por el sistema de cooperación a razón del 50% aportado por el Estado donde se construye y el 50% por la Federación. Estos caminos

---

<sup>62</sup> Ibídem, pág. 3

quedan a cargo de las antes llamadas Juntas Locales de Caminos.

3. Vecinales o rurales: cuando son construidos con la cooperación de los vecinos beneficiados pagando estos un tercio de su valor, otro tercio lo aporta la Federación y el tercio restante el Estado. Su construcción y conservación se hace por intermedio de las antes llamada Juntas Locales de Caminos y ahora Sistema de Caminos.”<sup>63</sup>
4. De Cuota: estas se dejan a cargo de una dependencia descentralizada de la administración pública federal.

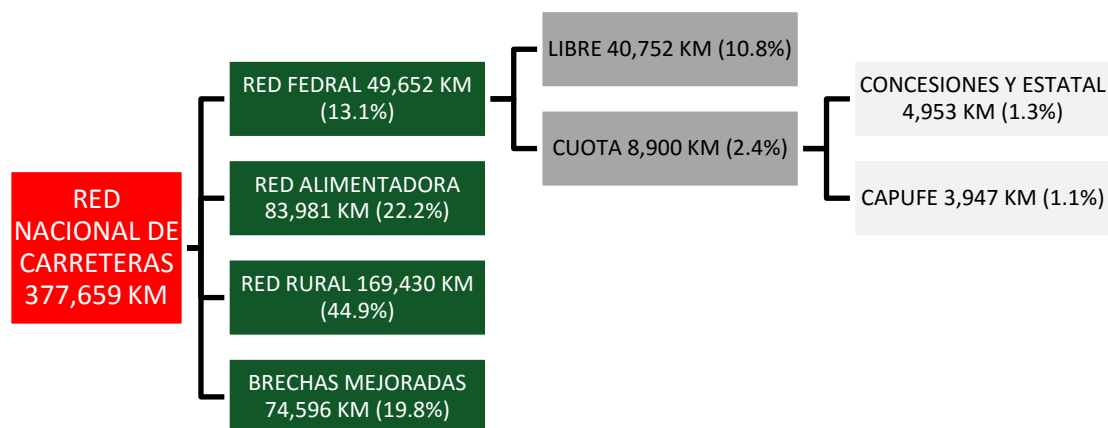
Esta clasificación coincide con la Composición de la Red Nacional de Carreteras mencionada en el “Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes.

En el siguiente cuadro se muestra como se compone la Red Nacional de Carreteras, en el cual se puede notar que “...la infraestructura carretera está constituida por 377,659 km de longitud, dividida entre red federal (49,652 km), carreteras alimentadoras estatales (83,981 km), la red rural (169,430 km) y brechas mejoradas (74,596 km)”<sup>64</sup>, clasificación similar a la establecida anteriormente.

---

<sup>63</sup> Ibidem, pág. 2

<sup>64</sup> Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018, pág. 31 [En línea] Disponible: [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Comunicaciones\\_y\\_Transportes.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes.pdf) 20 de abril de 2016 23:30 PM.



Cuadro 2.1 Composición de la Red Nacional de Carreteras  
Fuente: Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-201

### 2.2.2.1. Carreteras Federales de Cuota.

En la clasificación administrativa del Ingeniero Crespo Villalaz, menciona que son carreteras federales de cuota “las cuales quedan unas a cargo de la dependencia oficial descentralizada denominada Caminos y Puentes Federales de Ingresos Conexos y otras como las autopistas o carreteras concesionadas a la iniciativa privada por tiempo determinado, siendo la inversión recuperable a través de cuotas de paso”<sup>65</sup>

En el Capítulo 1 se mencionó que después de la reforma administrativa del año 1988 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes solo se encargaría de vigilar el cumplimiento de la norma; y el sector privado sería el encargado de la construcción y operación de las comunicaciones, esto se relaciona aquí porque las carreteras federales de cuota son aquellas en las cuales la autoridad administrativa –la Secretaría- otorga al sector privado el manejo y construcción

<sup>65</sup> CRESPO, VILLALAZ, Carlos Op. Cit. pág. 2



de nuevas carreteras federales, y este recuperaría su inversión a través del pago de cuotas por el uso de estas

Los Planes Nacionales de Desarrollo le dan importancia a la modernización de la infraestructura carretera y para poder lograr este objetivo las carreteras tienen que evolucionar y modernizarse. En estas tareas también ha participado el sector privado a través de una concesión, quien ha construido nuevas carreteras, las cuales son paralelas a las anteriormente construidas, dándole origen a las carreteras federales de cuota.

### **2.3. Derecho de vía.**

El derecho de vía forma parte de la construcción de una carretera, este se define como "... la faja de terreno dentro de la cual se alojan una vía de comunicación y sus servicios auxiliares y cuya anchura mínima absoluta es de 25 m a cada lado del eje de la vía; ancho que puede ampliarse bien por las previsiones que determine el proyecto para fines inmediatos o futuros relacionados con la obra vial o bien por las necesidades que impongan condiciones topográficas, terraplenes altos, ampliar zonas de préstamos, etc."<sup>66</sup>

Este concepto, del Ingeniero Crespo Villalaz, coincide con el proporcionado por, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual menciona que "El derecho de vía, es la franja de terreno en la cual están alojados todos los elementos que constituyen la infraestructura de las carreteras, autopistas y puentes, asimismo puede alojar obras e instalaciones de carácter diverso."<sup>67</sup>, sin hacer especificaciones en las dimensiones del derecho de vía.

Por otra parte, es definido como toda "... el área necesaria para la construcción, drenaje y mantenimiento de una carretera, así como para tener acceso a ella o salir de la misma. El logro de muchas de las características deseables de diseño, [...] como pendientes menos pronunciadas y la colocación apropiada de

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, pág. 42

<sup>67</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Manual de Procedimientos para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de Caminos y Puentes de Cuota, México, 1997 pág. 1 <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Tramites/manual.pdf> 23 de abril de 2016 12.30 PM.

las instalaciones de drenaje, se facilita con la consecución de un derecho de vía suficiente.”<sup>68</sup>

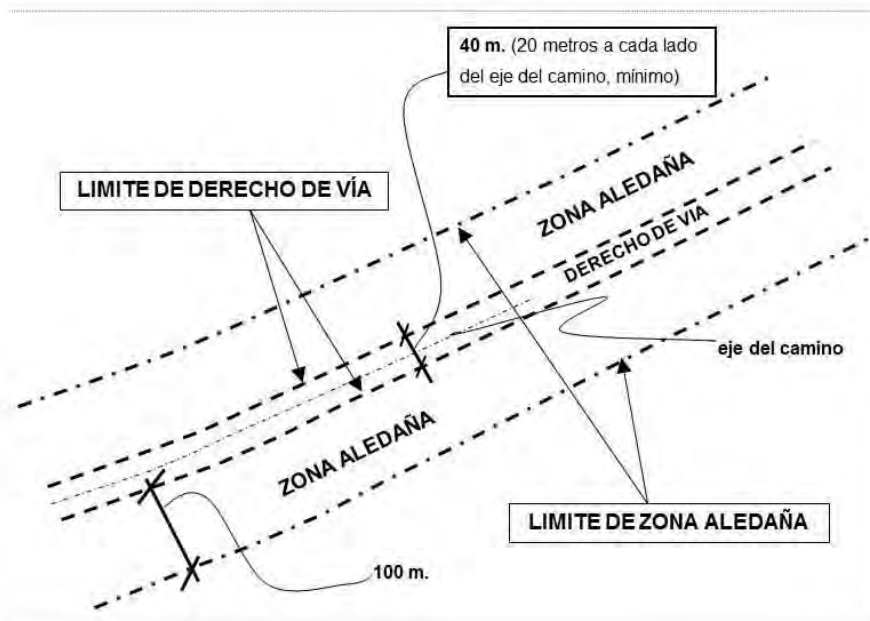
En cuanto a las dimensiones del derecho de vía técnicamente el Ingeniero Crespo contempla que sea mínimamente de 25 m de cada lado de la vía. Por otra parte “El Manual del Ingeniero Civil” establece que la distancia debe ser al menos la requerida para la incorporación de los elementos de la sección transversal de diseño y las áreas límites apropiadas. En cambio, el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas establece que la anchura será variable, y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal señala que esta será no inferior a 20 metros de cada lado. Entonces la distancia que será considerada en la presente investigación será la establecida por la ley.

Por lo tanto el derecho de vía es el terreno cuya anchura establecida por la ley en materia será a partir de 20 metros de cada lado del eje de la vía, la cual alojará obras y los elementos de la infraestructura de carreteras y puentes.

---

<sup>68</sup> MERRITT, Frederick S., et al., Manual del Ingeniero Civil, Tomo II. Cuarta Edición, McGraw-Hill Interamericana, México, 1999 [En línea].  
Disponible: <https://vagosdeunisucree.files.wordpress.com/2012/11/manual-del-ingeniero-civil.pdf>  
24 de abril de 2016 18:45 PM.

**FIGURA No. 1: DERECHO DE VÍA Y ZONA ALEDAÑA EN CARRETERAS DE UN SOLO CUERPO**



**FIGURA No. 2: DERECHO DE VÍA Y ZONA ALEDAÑA EN CARRETERAS DE CUERPOS SEPARADOS**



FIGURA No. 3: DERECHO DE VÍA Y ZONA ALEDAÑA ENTRE EL KM 32+000 Y 33+000, AUTOPISTA MÉXICO-CUERNAVACA



Figura No. 1, 2 y 3 fueron elaboradas por los Ingenieros de la Subdirección de Seguimiento de Permisos y Aprovechamiento, de la Dirección General de Desarrollo Carretero de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

### 2.3.1. Zona aledaña

A partir del límite del derecho de vía, el terreno que limita con una carretera federal hasta una distancia de 100 metros se le conoce como zona aledaña. La cual forma parte importante en la explotación y aprovechamiento del derecho de vía.

### 2.4. Bienes nacionales

El patrimonio del Estado se divide en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los bienes de dominio público “es el sector de los bienes del estado (sic) Estado sobre los cuales este ejerce una potestad soberana, conforme a reglas

de derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esta manera se asegure su preservación o racional explotación”<sup>69</sup>

Dentro de los bienes de dominio públicos se encuentran: “los bienes de uso común, los inmuebles destinados a un servicio público y los equiparados a estos, los señalados en la Constitución como de dominio directo, ... como las substancias minerales, los carburos de hidrogeno, y los que en aquella se consideran como propiedad de la Nación que son las aguas del mar, ríos, lagos o lagunas que tengan los caracteres que la misma Constitución señala”<sup>70</sup> También son los catalogados como inalienables e imprescriptibles, las servidumbres y los muebles de propiedad.

Los bienes de dominio privado son “aquellos a los que el legislador ha estimado innecesario otorgarles tantos requisitos como a los que se hallan dentro del dominio público.”<sup>71</sup> Dentro de estos bienes de dominio privado están las tierra y aguas enajenables a particulares; los bienes de asociaciones religiosas no destinados a culto público; los organismos federales paraestatales que se extingan; los adquiridos en el extranjero; muebles al servicio de los poderes federales y los adquiridos por la federación.

La Ley General de Bienes Nacionales, menciona que los bienes nacionales están sujetos al régimen de dominio público, y estos serán: los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución; los bienes de uso común; los bienes muebles e inmuebles de la Federación; los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades; los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución les otorga autonomía y los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales

Entonces son bienes generales los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; los minerales o substancias

---

<sup>69</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 2do Curso, Cuarta edición, Oxford, México, 2012, pág. 27

<sup>70</sup> FRAGA, Gabino. Régimen Patrimonial, pág.83 [En línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/590/20.pdf> 30 de abril de 2013 17:51 PM

<sup>71</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 35

que en vetas, mantos, masas o yacimientos; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

También lo son las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros; las de los lagos interiores, las de los ríos, las que sirven como límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o las que cruzan las líneas divisionaria de dos o más entidades, o del territorio nacional Republica y un país vecino, las de los manantiales, las que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Asimismo los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear; plataforma continental; los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común.

Los bienes de uso común considerados como bienes nacionales son; el espacio aéreo con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional; las aguas marinas interiores y el mar territorial; las playas marítimas; la zona federal marítimo terrestre; los puertos, bahías, radas y ensenadas; los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos; los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; las riberas; las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas; **los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes**; los monumentos arqueológicos; las plazas, paseos y parques públicos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o

comodidad de quienes los visiten. Asimismo lo son los muebles e inmuebles de la Federación, de las entidades federativas y las instituciones autónomas de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios.

## **2.5. Concesión.**

La autoridad al no poder explotar bienes o desarrollar actividades propias del Estado por causa de incapacidad económica o por considerarla útil y conveniente puede delegar al particular, con capacidad técnica y económica, actividades propias del Estado con el fin de satisfacer necesidades y conseguir el interés general de la nación.

Esta delegación de actividades las hace a través de la concesión, la cual es definida como "... el acto jurídico unilateral por el cual el estado (sic) Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general."<sup>72</sup>

En esta definición la concesión es un acto jurídico unilateral de la autoridad administrativa, asimismo menciona que **la explotación se hará en nombre de la federación y los bienes y servicios le pertenecen.**

También se puede entender como "...un acto por medio del cual se confiere a una persona, extraña a la administración, una nueva condición jurídica, un nuevo derecho subjetivo"<sup>73</sup>. Serra Rojas en este concepto hace alusión a que no solo se le transfiere facultades de la administración pública, sino que además se le conceden derechos derivadas de esta delegación de facultades. En el entendido de esto, la finalidad de la concesión es "otorgar el ejercicio de determinada actividad dentro de normas especiales o su poder sobre algunas

---

<sup>72</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er Curso, Quinta edición, Oxford, México, 2005, pág. 278

<sup>73</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Olimpo Imprente, México, 1959, pág. 272

cosas públicas. El particular adquiere un derecho o poder de obrar derivado del Estado, quien se lo confiere”<sup>74</sup>

Gabino Fraga la define como “...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 los bienes de dominio del Estado.”<sup>75</sup> Este concepto menciona que el particular tendrá el manejo y explotación de servicios públicos, o en su defecto explotación y aprovechamiento de los bienes de la federación.

Las definiciones anteriores contemplan a la concesión como un acto de la autoridad administrativa por el cual se concede facultades sobre los servicios y bienes de la federación.

Entonces la concesión es el acto mediante el cual el Estado delega al particular facultades, derechos y obligaciones para el manejo y explotación de servicios públicos o la explotación y aprovechamiento de los bienes.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la concesión existe una gran variedad de teorías expuestas, ocasionando controversia por la forma en que es concebida la concesión, ya sea como un contrato privado o como un acto administrativo.

Algunas de estas teorías son:

“a) Contrato de derecho privado. Se presupone un acuerdo de voluntades entre el estado (sic) Estado y el particular concesionario; [...] se trata de un contrato puro y simple, regido por normas del derecho privado.

b) Contrato administrativo. Ésta es una corriente mayoritaria dentro de la doctrina, que sostiene que la concesión es un contrato, pero en el cual se hace valer una posición privilegiada de la administración pública frente al particular [...] Esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decir las condiciones y al titular de la concesión y tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión (bienes estatales o servicios públicos).

---

<sup>74</sup> OLIVERA TORO, José. Manual de Derecho Administrativo, Tercera edición, Porrúa, México, 1972, pág. 236

<sup>75</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Trigésima novena edición, Porrúa, México, 1999, pág. 242



c) Acto unilateral. Esta teoría [...] sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral.

d) Acto mixto o complejo. Aquí se sostiene que la concesión comparte elementos tanto del acto administrativo unilateral como del contrato. La inconsistencia de esta teoría radica en que una persona, física o moral, no se puede colocar en dos posiciones, una de derecho público y otra de derecho privado, dentro de un mismo acto.”<sup>76</sup>

Se dice que es un acto de contrato de derecho privado ya que era similar al contrato de obra pública, “...se pensó en una relación en que el concesionario y el Estado se obligaban recíprocamente por las cláusulas convencionales, creando una situación contractual sujeta a las reglas del Derecho civil...”<sup>77</sup>

La concesión como un acto administrativo, “...la sumisión del concesionario a que el Estado le transfiera una porción de las funciones que el corresponden, lleva implícita la idea de una situación de privilegio para modificar o revocar el régimen a que está sujeta la concesión, cuando así lo exija el interés público.”<sup>78</sup>

Por otra parte al considerarse a la concesión como una de las “formas de realizar o gestionar el servicio público, se sentó la tesis de la naturaleza compleja de esta figura administrativa como una fase contractual y otra reglamentaria.”<sup>79</sup>

Miguel Acosta Romero menciona que la naturaleza jurídica de la concesión depende de 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 un Estado que tienda hacia el socialismo, la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo y paulatinamente se restringirá al régimen de concesión, “<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 279

<sup>77</sup> OLIVERA TORO, José. Op cit. pág. 241

<sup>78</sup> Ibídem, pág.243

<sup>79</sup> Ídem.

<sup>80</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Segunda edición, Porrúa, México, 1998, pág. 466

### 2.5.1. Tipos de concesión.

Al ser parte de los actos administrativos, la concesión debe estar sujeta a las formalidades y requisitos establecidos en la ley; al no existir norma única en materia de concesiones se deberá apegar a lo establecido en cada norma especial sobre los bienes o servicios que pueden ser concesionados.

Olivera Toro hace mención de los siguientes grupos de concesión:

1. "Concesión para la explotación de bienes de dominio público de la Nación
2. Concesión para la explotación de bienes de 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"<sup>81</sup>

Sin embargo "... no podrá ser materia de concesiones 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..."<sup>82</sup>

Como anteriormente se había mencionado, en los conceptos de los diferentes autores, los únicos objetos de concesiones son los servicios públicos o los bienes nacionales, haciendo una clasificación más sencilla de los tipos de concesión.

---

<sup>81</sup> OLIVERA TORO, José. Op cit. pág. 236 y 237

<sup>82</sup> Ídem.

### **2.5.1.1. Concesión de servicios públicos.**

“...el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionario que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que se percibe de los usuarios del servicio concedido.”<sup>83</sup>

Este tipo de concesión está conformado por tres elementos, los cuales son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato. El primer elemento “...fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio...”<sup>84</sup>

El acto condición, “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.”<sup>85</sup>

Y por último, un contrato, en el cual la autoridad administrativa y el particular quedaran en un mismo plano, ya que la autoridad administrativa no podrá hacer ninguna modificación unilateralmente; y el concesionario protegerá sus intereses de inversión. Sin embargo los elementos establecidos en el acto reglamentario no se establecerán dentro de este contrato.

En este tipo de concesión, la autoridad administrativa delega sus facultades a un particular para que este pueda brindar un servicio público, cuya autoridad no puede ofrecer ya se por no creerlo pertinente, o por carecer de los medios para poder dar el servicio.

### **2.5.1.2. Concesión de bienes nacionales**

Esta concesión “...faculta a los particulares la explotación de bienes de dominio directo o de propiedad de la Nación, por cuenta del concesionario y haciendo suyos los productos que extraiga.”<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Tomo II, Novena edición, Porrúa, México, 1979, pág.237

<sup>84</sup> FRAGA, Gabino. Op cit. pág.245

<sup>85</sup> Ídem.

<sup>86</sup> OLIVERA TORO, José. Op cit. pág. 238

El párrafo cuarto, quinto y octavo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece cuales son los bienes en los cuales la nación ejerce su dominio, y en los que no se podrá conceder concesión. Asimismo el párrafo sexto establece que 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.

Algunas concesiones de bienes que Andrés Serra Rojas hace referencia son: la concesión minera; la concesión de aguas; la concesión de transportes; la concesión de radio y televisión; la concesión de obras y otros tipos de concesiones.

## **2.5.2. Los principios que rige la concesión**

### **2.5.2.1. Capacidad del concesionario.**

Esta puede ser restringida o no, depende del régimen jurídico de cada Estado. Por ejemplo en México "...no pueden otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleo, ni tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica, sobre energía nuclear [...]

Las concesiones de explotación de minas y agua, solo se otorgaran 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. <sup>87</sup>

### **2.5.2.2. Capacidad técnica del concesionario.**

Esta comprende tanto el aspecto materia y personal, las cuales se explicaran en el apartado dedicado al concesionario.

### **2.5.2.3. Capacidad financiera.**

Este es uno de los aspectos con los cuales debe de contar el concesionario, al igual que la capacidad técnica, se explicara en el apartado del concesionario.

---

<sup>87</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. pág. 470

#### **2.5.2.4. Plazo.**

“... las concesiones se otorgan por un plazo determinado, [...] durante el cual, el concesionario disfrutara de los derechos derivados de este acto.

El plazo puede ser indefinido, mas no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada,...”<sup>88</sup>

En la legislación mexicana el plazo se fija de acuerdo a lo establecido en la ley en materia; en el caso de las concesiones en carreteras será de hasta por 30 años.

#### **2.5.2.5. Derechos del concesionario.**

La concesión genera derechos, los cuales son personalísimos, es decir el concesionario deberá ejecutarlos por el mismo y no podrá transferirlos, ceder, gravar o enajenar.

“...en la de servicios público, el de establecerlo y explotarlo; en la de bienes del Estado el de utilizarlos...”<sup>89</sup>

##### **2.5.2.5.1. La propiedad de los bienes afectados a la explotación de la concesión.**

Los bienes serán propiedad del concesionario cuando este los haya construido o aportados con el objeto de dar cumplimiento a la concesión, en el caso de la concesión de servicio público. Asimismo “...el concesionario es propietario de ellos, aunque sujetos a ciertas modalidades, ya que no puede gravarlos, ni cederlos, sin permiso de la autoridad y están sujetos a la reversión.”<sup>90</sup>

Y los bienes serán del Estado cuando este ceda el patrimonio público para que sea explotado o/y usado, en el caso de la concesión de bienes, es decir “...el concesionario se hará dueño de aquellos bienes que

---

<sup>88</sup> Ibídem, pág.471

<sup>89</sup> Ibídem, pág. 472

<sup>90</sup> Ibídem, pág. 473

extraiga y con los cuales se beneficie...”<sup>91</sup> pero el Estado seguirá teniendo la propiedad del bien que genera ese beneficio.

#### **2.5.2.5.2. Tarifa.**

La tarifa es “el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. [...] son fijadas unilateralmente por el Estado...”

Al fijar la tarifa se tendrá en cuenta el lucro equitativo entre el concesionario y el usuario, asimismo esta podrá modificarse en cualquier momento.

En las concesiones de servicio público es un aspecto importante ya que constituye el punto primordial del sistema económico y jurídico, se le da el nombre de “precios públicos”.

Las tarifas se clasifican en:

“Suficientes,... cubren las necesidades económicas del servicio, satisfaciendo los costos de producción y capital invertido, obteniendo una utilidad razonable...”

Deficitaria, con los caracteres contrarios a la anterior.

Móvil, que varía conforme a las fluctuaciones de los precios de costos.

Dirigida, la políticamente ordenada.”<sup>92</sup>

José Olivera Toro menciona algunos métodos para establecer las tarifas, estos son:

“ ...

1. El que toma en cuenta el poder de ganancia de la empresa...
2. El del justo valor actual...Para ello es necesario computar todos los factores y llegar a una transacción entre el costo histórico y el de reposición.
3. El costo histórico que determina el valor de conformidad con lo que costaron los bienes en el momento de su adquisición

---

<sup>91</sup> Ídem.

<sup>92</sup> OLIVERA TORO, José. Op cit. pág.251

4. El costo de reposición que estima los bienes de la empresa de acuerdo con lo que costaría reproducirlos en la actualidad...”<sup>93</sup>

Existen dos tesis respecto a la naturaleza jurídica de la tarifa, una establece que el aumento o baja de la tarifa sólo se puede realizar por medio contractual; y la segunda establece que el Estado será el encargado de fijar o modificar la tarifa, ya que es quien representa el interés de la colectividad.

#### **2.5.2.5.3. Relación entre concesionario y usuario.**

La relación que surge entre el concesionario y el usuario da origen a tres posibilidades, de acuerdo con lo establecido por Miguel Acosta Romero, las cuales son: “I. Celebrar un contrato civil; II. Celebra un contrato mercantil, y III. Se sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto unión.”<sup>94</sup>, todos estos rigiéndose por normas de derecho privado.

#### **2.5.2.6. Obligaciones del concesionario.**

Al igual que los derechos, estas se describirán en el apartado dedicado al concesionario.

#### **2.5.2.7. Rescate.**

La forma en que la autoridad recupera los bienes que ha concesionado es a través del rescate, ya que serán destinados a la utilidad pública. Dado a que con este acto se termina la concesión antes del plazo concedido, la autoridad indemnizara al concesionario y por las inversiones realizadas.

Miguel Acosta Romero menciona que se denomina rescate “...porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, solo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.”<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Ibídem, pág.252

<sup>94</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. pág. 474

<sup>95</sup> Ibídem, pág. 475

### **2.5.2.8. Derecho de reversión.**

Esta institución administrativa opera una vez concluido el plazo de la concesión. Rafael I. Martínez Morales menciona que la reversión, no es un "...derecho nato del concedente, sino que es una estipulación que puede o no estar prevista en la concesión."<sup>96</sup> La reversión es la forma en que el Estado se vuelve propietario de los bienes afectados por la concesión, sin la obligación de indemnizar al concesionario.

"...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; por eso cualquier desintegración de la unidad económica que rige la concesión se estima como perjuicio al interés público."<sup>97</sup>

### **2.5.2.9. Procedimiento para otorgar la concesión.**

El artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada. Para otorgar la concesión se inicia el procedimiento con la solicitud del particular - a petición de parte interesada- que debe cubrir todos los requisitos establecidos por la ley; cabe aclarar que previamente existe una convocaría.

Posteriormente "...el estado (sic) Estado tendrá la obligación de analizar los documentos que se le presten, a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera;"<sup>98</sup>

En el caso de haber terceros interesados o en su defecto anteriores concesionario "pueden oponerse a su otorgamiento la propia autoridad administrativa; si declara procedente la oposición no se otorga la concesión, si se rechaza, se continua con el procedimiento para el efecto de que si se

---

<sup>96</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 283 y 284

<sup>97</sup> OLIVERA TORO, José. Op cit. pág. 247

<sup>98</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 284



cumplen los demás requisitos y lo estima conveniente la autoridad, se otorgue la concesión.”<sup>99</sup>

Después de que la autoridad verifico que se haya cumplido con todos los requisitos, que el particular cuente con la capacidad general, técnica y financiera y, en los casos que así se determine, haber otorgado las garantías, esta decidirá, “si lo estima conveniente al interés general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que generalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación...”<sup>100</sup> Este acuerdo escrito se le denomina “Título de concesión”, el cual contiene la decisión de la autoridad, la aceptación del particular, los derechos y obligaciones derivados de la concesión; cabe destacar que dependiendo la concesión, la ley en materia establece el contenido del Título de concesión.

#### **2.5.2.10. Extinción de la concesión.**

Existen diferentes formas de terminar la concesión, se derivan de la concesión o del concesionario. Las derivadas de la concesión son:

“I. Conclusión del termino; II. Rescate de la concesión, por motivos de interés público; III. Declaración administrativa o judicial de haberse otorgado la concesión contraviniendo el orden público; IV. Supresión del servicio; V. Caso fortuito o fuerza mayor”<sup>101</sup> y del concesionario son: “I. Incumplimiento de las obligaciones, tanto de la ley, como de la concesión misma; II. Renuncia del concesionario; III. Muerte del concesionario y aplicación del régimen legal que para estos casos se establezcan; IV. Quiebra del concesionario.”<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. pág. 475 y 476

<sup>100</sup> *Ibidem*, pág. 476

<sup>101</sup> OLIVERA TORO, José. Op cit. pág. 249

<sup>102</sup> *Ibidem*, pág. 250

#### **2.5.2.10.1. Cumplimiento del plazo.**

“...cumplido el plazo, el acto jurídico cesa sus efectos; puede existir prorroga, según prevea la ley, el otorgamiento de la misma quedara a la decisión discrecional del poder público, previa solicitud del gobernado”<sup>103</sup>

#### **2.5.2.10.2. Falta de objeto o materia de la concesión.**

Este sucede cuando se extingue o se agota el objeto o materia de la concesión; y en el caso de la concesión de servicios este será cuando sea imposible la prestación del servicio.

#### **2.5.2.10.3. Rescisión.**

Es la facultad que tiene una de las partes de un convenio o contrato para terminar el mismo por incumplimiento; en el caso de la concesión la rescisión podrá aplicarse “por incumplimiento del concesionario, lo cual es aceptable siempre que se considera a la concesión como un contrato administrativo.”<sup>104</sup>

#### **2.5.2.10.4. Revocación.**

Mediante la revocación la autoridad administrativa puede cancelar la concesión ya que el concesionario no ha cumplido con las obligaciones establecidas en la concesión. Al respecto, Miguel Acosta Romero menciona que “un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que la otorgo”<sup>105</sup>

#### **2.5.2.10.5. Caducidad.**

Esta se produce cuando el concesionario no ha cumplido, dentro de determinado plazo, actividades o requisitos mencionados en la concesión, la ley y/o el reglamento respectivo.

---

<sup>103</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 289

<sup>104</sup> *Ibidem* pág. 290

<sup>105</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. pág. 478

#### **2.5.2.10.6. Rescate.**

De esta forma se pone fin a la concesión antes del plazo establecido. Es una decisión unilateral de la autoridad administrativa, la cual debe ser justificada, ya sea porque el concesionario no podrá ejercer la concesión, o por interés público.

#### **2.5.2.10.7. Renuncia.**

La renuncia sucede cuando el concesionario decide no ejercer sus derechos derivados de la concesión. Esta “dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión.”<sup>106</sup>

#### **2.5.2.10.8. Quiebra del concesionario.**

Cuando el concesionario se encuentra insolvente para continuar con la concesión, esta se puede extinguir.

### **2.5.3. Elementos personales de la concesión**

La concesión tiene elementos personales o elementos subjetivos, los cuales son: el concedente, encargado de otorgar la concesión después de valorar la solicitud de acuerdo a lo establecido en la norma, es decir la autoridad (estados, municipios u organismo descentralizado); el usuario, a quien se le satisfacen las necesidades delegadas por la autoridad a un particular, la relación de este con la autoridad será esporádica, en cambio la relación con el concesionario será directa. El último elemento personal es el concesionario, será la persona moral o física a quien se le delegan esas facultades o derechos sobre los bienes y servicios de la federación.

Dependiendo del sistema político económico del Estado es el intervencionismo de la autoridad; podrá trabajar conjuntamente con el concesionario, tener total intervencionismo, o dejara todas estas facultades en manos del particular.

---

<sup>106</sup> Ídem.

### 2.5.3.1. Concesionario

El concesionario es una parte importante dentro de la concesión porque es quien explotara en nombre de la autoridad el bien o servicio público, está en relación continua con el usuario.

El concesionario “es la persona física o moral a quien se otorga la concesión. Sus actos, aun los referidos estrictamente a bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos, excepto cuando se trata de alguna paraestatal a la que la ley le reconoce una situación especial a este respecto.”<sup>107</sup> Por lo tanto es a quien se le otorgan derechos y obligaciones derivados de cederle la explotación de bienes o servicios.

Esta definición coincide con la proporcionada por Jorge E. Calafell, quien define al concesionario como “...la persona físico o jurídica a quien se otorga y que es el titular de la concesión”<sup>108</sup>. Como se mencionó cuando se definió la concesión, este particular extraño a la administración - el concesionario - puede ser una persona física o moral.

Entonces el concesionario, elemento subjetivo de la concesión, es quien comprueba tener la capacidad técnica y económica, y se le otorga la concesión, es decir derechos, obligaciones y las facultades para el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de los bienes, este no será parte de la función pública, excepto a las paraestatales que la ley le reconozca derecho.

Como se recordara el Estado otorga la concesión al no tener la capacidad técnica y financiera o porque así lo considere pertinente. En el entendido de esto el concesionario deberá poseer esa capacidad técnica y económica, la cual será comprobable.

---

<sup>107</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 279

<sup>108</sup>. CALAFELI, Jorge E. Teoría General de la Concesión, pág.220 [En línea]. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf> 29 de abril de 2016 18:30 PM

El concesionario "...debe demostrar fehacientemente a la administración pública que cuenta con los recursos técnicos necesarios para la prestación del servicio público o el uso y explotación de los bienes concesionados."<sup>109</sup>

Dentro de la capacidad técnica se deben cubrir el aspecto personal y material. En el aspecto personal "el concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacidad técnica, ya sea en lo particular o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida..."<sup>110</sup> Es importante para las concesiones donde el fin es proporcionar un servicio público.

En el aspecto material, el concesionario tiene que comprobar los "medios necesarios para prestar la concesión, consiste en el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo, necesarios para realizar esa actividad"<sup>111</sup> por ejemplo, contar con todo la maquinaria necesaria para la construcción de la infraestructura carretera.

La capacidad técnica debe durar hasta que concluya la concesión.

Al comprobar la capacidad técnica del concesionario, conforme a lo establecido en la ley y reglamentos, el Estado pretende otorgar la concesión a quien cuente con mejor capacidad técnica para proporcionar el servicio o explotar el bien a fin de alcanzar el bien común.

Como se dijo, el concesionario debe poseer no solo capacidad técnica, también debe tener capacidad financiera. "... el concesionario ha de poseer los recursos económicos suficientes para cumplir con la tarea que emprende [...] La capacidad financiera real del concesionario tiene que demostrarse y, en su caso, deberá otorgar una garantía, de acuerdo con lo que el órgano administrativo disponga, a fin de asegurar la operación de la concesión de una manera adecuada"<sup>112</sup>

Teniendo capacidad financiera el concesionario podrá ejecutar las actividades que le fueron delegadas por el Estado. "... debe tener la capital necesario que

---

<sup>109</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 281

<sup>110</sup> CALAFELI, Jorge E. Teoría General de la Concesión, pág.220 [En línea]. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf> 29 de abril de 2016

19:46 PM

<sup>111</sup> Ídem

<sup>112</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 281

le permita contratar al personal que va a prestar el servicio, el que se va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado y a adquirir el equipo y los bienes que también se destinaran a ese efecto. “<sup>113</sup>. La capacidad financiera también es importante ya que no se puede suspender un servicio o no explotar adecuadamente el bien.

Al ser tan importante la capacidad técnica y financiera, entonces el concesionario deber ser quien tenga mejor capacidad técnica y financiera, a fin de que el Estado no ponga en riesgo la prestación de servicios o la explotación de un bien, muy aparte de que existen medios por los cuales se puede extinguir la concesión.

Además de contar con capacidad técnica y financiera, es importante que el concesionario cuente con capacidad de goce y ejercicio, y ostentar la nacionalidad mexicana.

Al otorgarle la concesión, el particular tiene una nueva condición jurídica y un nuevo derecho subjetivo. Cuando se habla de un nuevo derecho subjetivo se refiere a que el concesionario adquiere derechos y obligaciones.

Los derechos del concesionario son de carácter personalísimo, algunos de ellos son, “disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señalen la ley y el título de la concesión. Podrá realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieran para logra el objetivo de la propia concesión y recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas; además tendrá la posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran en su ámbito de operaciones.”<sup>114</sup>

Estos pueden ser transferidos únicamente si se cuenta con el consentimiento de la autoridad, esto será a través de un acto administrativo.

En cuanto a las obligaciones, “...el concesionario deberá ejércela personal y directamente, es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla [...] cuidar los

---

<sup>113</sup> CALAFELI, Jorge E. Teoría General de la Concesión, pág.221 [En línea]. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf> 30 de abril de 2016 20:10 PM

<sup>114</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 282

bienes concesionados “<sup>115</sup>y “no interrumpir el servicio público. Tales bienes no pueden ser gravados sin autorización expresa del concedente. [...] acatar de manera puntual la tarifa que corresponde. Además los bienes deben ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales...”<sup>116</sup>

Estos mismos derechos y obligaciones son mencionados por Jorge E. Calafell, solo que en las últimas señala dos más, “[...]”

3. Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar los servicios públicos o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.

5. Realizar las obras necesarias para prestar el servicio o la explotación de los bienes. [...]” Entonces no sólo se contemplan las derivadas del carácter *intuitu persona* de la concesión, también considera las derivadas de la capacidad técnica y financiera que debe poseer todo concesionario.

## 2.6. Permiso

La concesión, la autorización y el permiso están dentro de la clasificación de los actos administrativos de acuerdo a los efectos que producen. Cada uno de estos tiene sus consecuencias, ya sea aumentando facultades a los particulares- estas no serán las mismas o no serán sobre el mismo objeto- debido a que en unos se cuenta con el derecho y solo la autoridad realizara alguna actividad para poder ejercer mejor ese derecho, y en otros la autoridad es quien otorgara un nuevo derechos -la actividad que estará realizando es otorgar el derecho-.

Por lo tanto es importante conocer las definiciones del permiso, la autorización y -como ya se realizó anteriormente- la concesión, así se reconocerán las diferencias entre estos actos de la autoridad.

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, pág. 283

<sup>116</sup> *Ídem*.

Anteriormente se definió a la concesión, ahora se proseguirá con la definición del permiso.

El permiso se define como "...el acto administrativo por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por tanto, no se trata de un privilegio. Un ejemplo es la utilización de la vía pública"<sup>117</sup>

Es importante retomar dos puntos esenciales de esta definición, preexiste un derecho y la autoridad remueve un obstáculo, es evidente que en este acto la autoridad no concede un derecho, sino que el particular ya cuenta con él.

Por otra parte, Andrés Serra Rojas utiliza una misma definición para autorización, licencia o permiso, mencionando que "...es un acto constitutivo por medio del cual la administración confiere derechos a un particular, en que no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino que simplemente la remoción de un obstáculo jurídico que hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder que pertenece al beneficiario por la autoridad".<sup>118</sup> Esta definición también menciona que la autoridad mueve un obstáculo, asimismo habla de que con este acto no se origina un nuevo derecho, sino que es un mismo derecho preexistente.

Al igual que Serra Rojas, Gabino Fraga utiliza la misma definición para autorización, licencia o permiso. Esta menciona que "...es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular [...] 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, y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo."<sup>119</sup>

Al igual que los anteriores, se hace mención del obstáculo que remueve la autoridad y del derecho preexistente, agregando que el particular debe cumplir

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, pág. 294

<sup>118</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Op cit.* pág. 272.

<sup>119</sup> FRAGA, Gabino. *Op cit.* pág. 236



con requisitos establecidos en las normas y el por qué existe el obstáculo y los requisitos.

Por lo tanto el permiso es el acto de la autoridad por medio del cual se remueve un obstáculo, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la ley, para permitir el ejercicio de un derecho preexistente.

Entendiendo que el permiso remueve un obstáculo o impedimento determinado por la norma legal para que un particular pueda ejercer su derecho, entonces el permisionario es ese particular, quien cuenta con el derecho preexistente y que tendrá que cumplir los requisitos establecidos en la norma para que la autoridad remueva ese obstáculo y este pueda ejercer su derecho.

Es claro que debe cumplir con requisitos establecidos en la ley, los cuales son determinados dependiendo de la materia, es decir no existe una ley que desglose todos los permisos existentes dentro de la administración pública y que además contengan los requisitos que se deben tener para obtener un permiso, dependiendo la materia es la ley y el procedimiento que se debe aplicar.

## **2.7. Autorización**

Anteriormente se mencionó que la autorización es un acto de la autoridad, la cual se define como "...un acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la cual esta previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará."<sup>120</sup>

En comparación con el permiso, también se habla de un derecho preexistente; sin embargo no se habla del obstáculo -existente en el permiso- que le impida ejercer un derecho, sino que tiene que cumplir requisitos, condiciones o circunstancias para que este puede ejercer su derecho sin mayor dificultades.

No obstante, Rafael I. Martínez Morales menciona que a la teoría mencionada sobre el derecho preexistente "se le ha contrapuesto la tesis que solo existe una

---

<sup>120</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. pág. 294

expectativa de derecho, ya que antes de la autorización el gobernador no tiene facultad concreta para efectuar la actividad”<sup>121</sup>

José Olivera Toro menciona que la autorización “... reduce a permitir el ejercicio de un derecho preexistente”<sup>122</sup> a diferencia de la concesión, la cual concede un nuevo derecho. Asimismo menciona en esta comparación con la concesión que “se actualiza un derecho existente en potencia”<sup>123</sup>

Entonces si preexiste ese derecho pero no puede ser ejercido porque es necesario que la autoridad otorgue el derecho de poder ejercerlo.

Como se podrá observar la diferencia entre permiso, autorización y concesión es muy evidente. Los tres pueden ser entendidos como actos de autoridad, sin embargo existen teorías que ven a la concesión como un contrato o un acto mixto; asimismo en los permisos y autorizaciones preexiste un derecho y en la concesión no preexiste ese derecho, sino que se adquiere un derecho. Los derechos que puede adquirir el concesionario son sobre bienes o facultades que no están dentro de su patrimonio.

También existe una gran diferencia en los requisitos, y procedimientos a seguir para obtener un permiso, una autorización o una concesión. Al igual que la formas de terminación para cada una; por ejemplo los permisos otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el aprovechamiento del derecho de vía son por tiempo indefinido, en cambio las concesiones otorgadas por la misma Secretaría para la construcción y operación de carreteras es por un tiempo de 20 años.

---

<sup>121</sup> Ídem

<sup>122</sup> OLIVERA TORO, José. Op cit. pág.236

<sup>123</sup> Ídem

## CAPITULO 3.

### MARCO LEGAL

#### **3. Normatividad aplicable.**

En este capítulo se desglosa y analiza la normatividad aplicable a la concesión, al derecho de vía y al procedimiento establecido para obtener permiso para la explotación y aprovechamiento del derecho de vía, teniendo como objetivo ubicar las figuras antes descritas en la normatividad mexicana y la forma en que se encuentran reguladas.

##### **3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución Política de México contempla en el

*Artículo 28.*

*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.*

El patrimonio del Estado está integrado por bienes de dominio público y bienes de dominio privado; los primeros están sometidos al régimen de derecho público, ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles, sometidos a poderes federales, es por eso que el aprovechamiento, uso y explotación está regulado por leyes administrativas. Asimismo el ejecutivo es quien está facultado sobre los bienes del dominio público, es así que este artículo le da potestad al Estado de otorgar concesiones sobre bienes nacionales, existiendo excepción en materia de minerales e hidrocarburos. También se hace mención de la concesión sobre los servicios públicos, hay que tener en cuenta que esta delegación de facultades es causada porque así lo determina pertinente la

autoridad o por carecer de capacidad técnico y financiera. Las concesiones se otorgaran teniendo en cuenta la planeación y el equilibrio económico.

### **3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

El ejecutivo federal divide su administración en Secretarías de Estado, las cuales cuentan con facultades específicas, de acuerdo a la materia para las cuales fueron creadas. Al no existir una Ley de concesiones, dependiendo la materia de la concesión se establecen las normas en específico a seguir en diferentes leyes

En el caso de las vías generales de comunicación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuenta con facultades sobre estas, entre las que se encuentra el otorgar concesiones en materias de vías de comunicación.

Artículo 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXIV.- Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar;

....

La Ley de la Administración Pública menciona cual es la organización de la administración pública federal centralizada y la descentralizada; entonces menciona cuales Secretarías existirán en la administración pública mexicana y las facultades de estas.

El artículo 36 ha sido el numeral dedicado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual establece todas aquellas facultades con las que cuenta y a las que debe de dar cumplimiento.

Anteriormente la facultad de construcción de infraestructura carretera le correspondía a la Secretaría de Obras Públicas y Asentamientos Humanos, facultades que le fueron cedidas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es así que en la fracción vigésima cuarta se establece la facultad

con la que cuenta la **Secretaría para otorgar concesiones y permisos para construir obras** que le corresponda ejecutar, debido a que esta es la facultada para construir caminos y puentes federales, podrá ceder esta facultad a un particular a través de una concesión o permiso. Asimismo este artículo es aplicable para otorgar permisos para el aprovechamiento y explotación del derecho de vía, ya que en este se pueden llevar a cabo obras complemento de la carretera construida y explotada por un particular llamado concesionario.

### **3.2.1. Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**

Las facultades de cada Secretaría se encuentran divididas de manera organizacional. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece facultades en materia de concesiones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuales internamente le corresponde de forma exclusiva al Secretario de acuerdo a lo que establece el Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. También este Reglamento establece que Dirección General de Desarrollo Carretero de esta Secretaría es la encargada de otorgar los permisos en materia de derecho de vía.

*Artículo 5o. Son facultades indelegables del Secretario las siguientes:*

...

*XI. Otorgar las concesiones que por ley le corresponda a la Secretaría y resolver, en su caso, sobre su prórroga y modificaciones, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación;*

...

Internamente cada Secretaría cuenta con una organización para el correcto funcionamiento de esta, para que las facultades sean ejecutadas de la mejor forma. Esta organización interna se encuentra regulada por el Reglamento Interno de la Secretaria, en este caso el Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El artículo 5 del Reglamento interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encuentra la facultad que tiene el Secretario en el ramo de otorgar las concesiones y lo derivado de estas en materia de comunicaciones y transportes, establecidas en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Entonces es quien se encuentra facultado para establecer las concesiones en materia de caminos, es decir carreteras.

*Artículo 20. Corresponde a la Dirección General de Desarrollo Carretero:*

...

*XIII. Tramitar el otorgamiento de permisos y autorizaciones para la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía de los caminos y puentes concesionados, así como para la instalación de anuncios y señales publicitarias; la construcción, modificación o ampliación de las obras en el derecho de vía, y la instalación de líneas de transmisión eléctrica, postes, cercas, ductos de transmisión o cualquier otra obra subterránea, superficial o aérea, en caminos concesionados y, en su caso, tramitar la suspensión o retiro de las obras en el derecho de vía;*

...

Asimismo se establece que la Dirección General de Desarrollo Carretero será la encargada de otorgar los permisos relacionados con el derecho de vía, el cual es definido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como la franja de terreno en la cual están alojados todos los elementos que constituyen la infraestructura de las carreteras, autopistas y puentes, también puede alojar obras e instalaciones de carácter diverso, siendo así una de las formas de modernizar la infraestructura carretera y proporcionar beneficios para la población, por ejemplo al construir un acceso.

### **3.3. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal**

Como se recordara, en la legislación mexicana no se cuenta con un ley específica sobre concesiones, sino existe un sin número de leyes que establecen las normas a seguir en el caso de concesiones de servicios públicos

o bienes nacionales. En el caso de las vías terrestres de comunicación, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece en su articulado las normas en seguir en materia de concesiones de caminos. Asimismo se establece algunas de las reglas a seguir para otorgar permisos en materia de derecho de vía.

*Artículo 5o. [...]*

*Corresponden a la Secretaría, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la Administración Pública Federal las siguientes atribuciones:*

...

*III. Otorgar las concesiones y permisos a que se refiere esta Ley; vigilar su cumplimiento y resolver sobre su revocación o terminación en su caso;*

...

En el artículo anterior, al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Ley de Caminos está prevista la facultad con la que cuenta la Secretaría, es la encargada para otorgar las concesiones en materia de caminos, puentes y autotransporte federal; cabe destacar que al mencionar Secretaría en este artículo se hace referencia a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que el artículo 2 hace referencia a que se entenderá como Secretaría: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Además se hace referencia a que no solo será quien otorgue las concesiones, sino que también los permisos señalados en el artículo 8 de esta Ley.

*Artículo 6o.- Se requiere de concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales.*

*Las concesiones se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en los términos que establezcan esta Ley y los reglamentos respectivos.*

*Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 30 años. Éstas podrán ser prorrogadas, hasta por un plazo equivalente al señalado originalmente, en cualquier momento después del primer tercio de la*

*vigencia de las mismas, cuando a juicio de la Secretaría, se justifique la necesidad de realizar inversiones que no se hubiesen previsto en las condiciones originales de los títulos de concesión respectivos. También podrán ser prorrogadas, en cualquier momento durante su vigencia, cuando se presenten causas que lo justifiquen, no atribuibles a los concesionarios, entre los que se incluyan demoras en la liberación del derecho de vía. A fin de que la prórroga pueda ser considerada, el concesionario deberá haber cumplido con las condiciones impuestas. [...] La Secretaría contestará en definitiva las solicitudes de prórroga a que se refiere el párrafo anterior, dentro de un plazo de 60 días naturales contado a partir de la fecha de presentación de la misma debidamente requisitada y establecerá las nuevas condiciones de la concesión, para lo cual deberá tomar en cuenta la inversión, los costos futuros de ampliación y mejoramiento y las demás proyecciones financieras y operativas que considere la rentabilidad de la concesión.*

*Las concesiones que se otorguen para construir, conservar y mantener los caminos y puentes federales, podrán solicitar en sus características de construcción que se emplee caucho reciclado proveniente de neumáticos usados.*

**En vías terrestres de comunicación, en este caso puentes y caminos no pueden ser contruidos, operados, explotados, conservados y mantenidos sin previa concesión otorgada por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, la cual tendrá una duración de hasta 30 años,** a los particulares que cuenten con capacidad y ostenten la nacionalidad mexicana. El plazo de las concesiones se puede prorrogar hasta por un plazo igual al mencionado en el título de concesión, el procedimiento de prórroga comenzará cuando el particular haga la solicitud de prórroga a la Secretaría dentro del plazo establecido en la ley y el concesionario haya dado cumplimiento al capítulo de condiciones del título de concesión, la autoridad deberá resolver dentro de un plazo de 60 días naturales contado a partir de la fecha de presentación de la solicitud debidamente requisitada. En este artículo



se contemplan algunos de los principios por los cuales se rige la concesión: como la capacidad del concesionario, capacidad técnica y financiera del concesionario, y el plazo de la concesión.

*Artículo 7o.- Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgarán mediante concurso público, conforme a lo siguiente:*

*I. La Secretaría, por sí o a petición del interesado, expedirá convocatoria pública para que, en un plazo razonable, se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en día prefijado y en presencia de los interesados.*

*Cuando exista petición del interesado, la Secretaría, en un plazo razonable, expedirá la convocatoria o señalará al interesado las razones de la improcedencia en un plazo no mayor de 90 días;*

*II. La convocatoria se publicará simultáneamente en el Diario Oficial de la Federación, en un periódico de amplia circulación nacional y en otro de la entidad o entidades federativas en donde se lleve a cabo la obra;*

*III. Las bases del concurso incluirán como mínimo las características técnicas de la construcción de la vía o el proyecto técnico, el plazo de la concesión, los requisitos de calidad de la construcción y operación; los criterios para su otorgamiento serán principalmente los precios y tarifas para el usuario, el proyecto técnico en su caso, así como las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión.*

*IV. Podrán participar uno o varios interesados que demuestren su solvencia económica, así como su capacidad técnica, administrativa y financiera, y cumplan con los requisitos que establezcan las bases que expida la Secretaría;*

*V. A partir del acto de apertura de propuestas y durante el plazo en que las mismas se estudien y homologuen, se informará a todos los interesados de aquéllas que se desechen, y las causas principales que motivaren tal determinación;*

*VI. La Secretaría, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas, emitirá el fallo debidamente fundado y motivado, el cual será dado a conocer a todos los participantes. La proposición ganadora estará a disposición de los participantes durante 10 días hábiles a partir de que se haya dado a conocer el fallo, para que manifiesten lo que a su derecho convenga; y*

*VII. No se otorgará la concesión cuando ninguna de las proposiciones presentadas cumplan con las bases del concurso o por caso fortuito o fuerza mayor. En este caso, se declarará desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva convocatoria.*

Como se recordara los bienes de dominio público están sometidos al régimen de derecho público, ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles, sometidos a poderes federales, es por eso que el aprovechamiento, uso y explotación está regulado por leyes administrativas. Al no existir una ley sobre concesión, en esta ley se establecen las normas a seguir en materia de concesión de caminos, es por eso que este artículo contiene el procedimiento a seguir para otorgar la concesión, el cual comienza con la publicación de la convocatoria que se resolverá en un plazo no mayor de 90 días, la cual contendrá las bases necesarias que deberán cumplir los particulares que deseen participar en el concurso; la convocatoria se limita a los particulares que demuestren su capacidad técnica y financiera, como anteriormente se menciona es importante ya que no se puede suspender los servicios públicos y la explotación de los bienes nacionales no debe de ser cuidados.

*Artículo 8o.- Se requiere permiso otorgado por la Secretaría para:*

*...*

*VI. La construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, en el derecho de vía de las carreteras federales;*

*VII. El establecimiento de paradores, salvo cuando se trate de carreteras concesionadas;*

*VIII. La instalación de anuncios y señales publicitarias;*

*IX. La construcción, modificación o ampliación de las obras en el derecho de vía;*

...

El ejecutivo federal otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes facultades en materia de concesiones y permisos, asimismo en su reglamento interno se establece quienes se encargaran de conceder y otorgar los mismo; este artículo establece cuales son los casos en los que se requiere **permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, para construir dentro o fuera del derecho de vía, en el cual, como se recordara, se podrá construir drenaje y mantenimiento de una carretera, así como accesos a ella o salir de la misma.

*Artículo 9o.- Los permisos a que se refiere esta Ley se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en los términos que establezcan los reglamentos respectivos.*

*La resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo que no exceda de 30 días naturales, contado a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, salvo que por la complejidad de la resolución sea necesario un plazo mayor, que no podrá exceder de 45 días naturales. En los casos que señale el reglamento, si transcurrido dicho plazo no se ha emitido la resolución respectiva, se entenderá como favorable.*

Se establece en este artículo que los permisos le serán otorgado a quienes ostenten la nacionalidad mexicana, como se recordara solamente los mexicanos o sociedades mexicanas podrán tener derecho en materia de tierras y aguas.

El artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece que salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda; este artículo establece que el plazo en el cual debe emitirse resolución no excederá

de 30 días naturales, contado a partir de aquel en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, y en caso de complejidad este no podrá exceder de 45 días naturales. Cabe destacar que se hace alusión a un “reglamento” el cual no está señalado en el artículo 2, donde se establece que “se entenderá por...”, dejando sin determinar cuáles son los casos en que se podrá entender como favorable la resolución transcurrido el plazo.

*Artículo 10.- Las concesiones y permisos a que se refiere esta Ley se ajustarán a las disposiciones en materia de competencia económica.*

En el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que se podrá 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, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

En este artículo se hace alusión a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución en materia de competencia económica, estableciendo que las concesiones y permisos se otorgaran de acuerdo a la ley con el objeto de que en estas no exista el acaparamiento de un solo particular.

*Artículo 13.- La Secretaría podrá autorizar, dentro de un plazo de 60 días naturales, contado a partir de la presentación de la solicitud, la cesión de los derechos y obligaciones establecidos en las concesiones o permisos, siempre que éstos hubieren estado vigentes por un lapso no menor a 3 años; que el cedente haya cumplido con todas sus obligaciones; y que el cesionario reúna los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión o permiso respectivos.*

*Si transcurrido el plazo a que se refiere este artículo no se ha emitido la resolución respectiva, se entenderá como favorable.*

Con el acto de la concesión se generan y nacen derechos y obligaciones, los cuales están contemplados en los principios de la concesión y estos no se pueden transferir, ceder, gravar o enajenar -ya que estos son de carácter

personalísimo- sin el consentimiento de la autoridad, y será a través de otro acto administrativo. Esto se encuentra en el artículo 13, el cual establece que uno de los derechos del concesionario o permisionario consiste en ceder sus derechos y obligaciones, de acuerdo a los términos establecidos por la ley.

*Artículo 14.- En ningún caso se podrá ceder, hipotecar, ni en manera alguna gravar o enajenar la concesión o el permiso, los derechos en ellos conferidos, los caminos, puentes, los servicios de autotransporte y sus servicios auxiliares, así como los bienes afectos a los mismos, a ningún Gobierno o Estado extranjeros.*

Como anteriormente se mencionó, la concesión genera derechos y obligaciones al concesionario, en este artículo se establece una de las obligaciones que tiene el concesionario o permisionario, la cual consiste en no ceder, hipotecar los derechos derivados de estos a ningún Gobierno o Estado extranjero, ya que ellos no cuenta con la nacionalidad mexicana y los permisos y concesiones se otorgan a mexicanos o sociedades mexicanas.

*Artículo 16.- Las concesiones terminan por:*

*I. Vencimiento del plazo establecido en el título o de la prórroga que se hubiera otorgado;*

*II. Renuncia del titular;*

*III. Revocación;*

*IV. Rescate;*

*V. Desaparición del objeto o de la finalidad de la concesión;*

*VI. Liquidación;*

*VII. Quiebra, para lo cual se estará a lo dispuesto en la Ley de la materia;*

*y*

*VIII. Las causas previstas en el título respectivo.*

*Para la terminación de los permisos son aplicables a las fracciones II, III y VI a VIII.*

*La terminación de la concesión o el permiso no exime a su titular de las responsabilidades contraídas, durante su vigencia, con el Gobierno Federal y con terceros.*

La concesión de carreteras tiene un plazo de hasta 30 años, una vez transcurrido estos 30 años se cumple con el plazo establecido en la concesión y por lo tanto se extingue la misma. Esta es una forma de extinguir la concesión, sin embargo se cuenta con otros como: la renuncia, la revocación, entre otros; en este artículo se establece cuáles son las formas de extinguir una concesión, con esto se fundamenta lo planteado por la teoría como formas de terminación para la concesión.

No solamente estas formas -enumeradas en este artículo- se contemplan para extinguir la concesión, también son contempladas para los permisos; cabe destacar que los permisos otorgados para el aprovechamiento del derecho de vía son por tiempo indefinido, sin embargo en el mismo se establecen cuáles son las formas en las cuales se puede extinguir dicho permiso.

*Artículo 17.- Las concesiones y permisos se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes:*

*I. No cumplir, sin causa justificada, con el objeto, obligaciones o condiciones de las concesiones y permisos en los términos establecidos en ellos;*

*II. No cumplir con las características de construcción y operación, establecidos en las concesiones y permisos;*

*III. Interrumpir el concesionario la operación de la vía total o parcialmente, sin causa justificada;*

*IV. Interrumpir el permisionario la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros total o parcialmente, sin causa justificada;*

*V. Reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas o registradas;*

*VI. Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello;*

*VII. No cubrir las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios;*

*VIII. Cambiar de nacionalidad el concesionario o permisionario;*

*IX. Ceder, hipotecar, gravar o transferir las concesiones y permisos, los derechos en ellos conferidos o los bienes afectos a los mismos, a algún gobierno o estado extranjero o admitir a éstos como socios de las empresas concesionarias o permisionarias;*

*X. Ceder o transferir las concesiones, permisos o los derechos en ellos conferidos, sin autorización de la Secretaría;*

*XI. Modificar o alterar substancialmente la naturaleza o condiciones de los caminos y puentes o servicios sin autorización de la Secretaría;*

*XII. Prestar servicios distintos a los señalados en el permiso respectivo;*

*XIII. No otorgar o no mantener en vigor la garantía de daños contra terceros;*

*XIV. Incumplir reiteradamente cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta Ley o en sus reglamentos, y*

*XV. Las demás previstas en la concesión o el permiso respectivo.*

*El titular de una concesión o permiso que hubiere sido revocado, estará imposibilitado para obtener otro nuevo dentro de un plazo de 5 años, contado a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva.*

Como se recordara una de las formas de extinguir la concesión es la revocación. Este artículo establece las causas por las cuales se revoca la concesión, de las cuales la mayoría corresponde al incumplimiento de sus obligaciones contempladas en las condiciones del título de concesión y lo establecido en las normas correspondientes como lo mencionado en el artículo 14 de la misma ley.

Asimismo establece estas mismas causas para la revocación de los permisos, en materia de caminos.

*Artículo 18.- Cumplido el término de la concesión, y en su caso, de la prórroga que se hubiere otorgado, la vía general de comunicación con los*

*derechos de vía y sus servicios auxiliares, pasarán al dominio de la Nación, sin costo alguno y libre de todo gravamen.*

La concesión se otorga para la explotación de un bien nacional o para prestar un servicio público, ya que el Estado no considera pertinente realizarlo o no cuenta con la capacidad técnico y financiera.

Con la concesión otorgada para la construcción, explotación, mantenimiento, conservación de un camino se está explotando un bien nacional porque los caminos forman parte de los bienes de uso común los cuales son parte de los bienes nacionales y el concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, por lo tanto al terminar la concesión la infraestructura carretera formara parte del patrimonio del Estado.

*Artículo 30.- La Secretaría podrá otorgar concesiones para construir, mantener, conservar y explotar caminos y puentes a los particulares, estados o municipios, conforme al procedimiento establecido en la presente Ley; así como para mantener, conservar y explorar caminos federales construidos o adquiridos por cualquier título por el Gobierno Federal. En este último caso, las concesiones no podrán ser por plazos mayores a 20 años. La Secretaría garantizará, cuando haya vías alternas, la operación de una libre de peaje.*

*Excepcionalmente la Secretaría podrá otorgar concesión a los gobiernos de los estados o a entidades paraestatales sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere esta Ley. Cuando la construcción u operación de la vía la contrate con terceros deberá obtener previamente la aprobación de la Secretaría y aplicar el procedimiento de concurso previsto en el artículo 7 de esta Ley.*

*La construcción, mantenimiento, conservación y explotación de los caminos y puentes estarán sujetos a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos, y a las condiciones impuestas en la concesión respectiva.*

En la Ley Orgánica de la Administración Publica se establece la facultad con la que cuenta la Secretaría para otorgar las concesiones en materia de caminos,



asimismo en este artículo se hace mención de la **facultada que posee la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para otorgar concesiones y permisos a los particulares, entidades federativas y municipios para construir, mantener, conservar y explotar caminos**. En el caso que la concesión y permiso sea para mantener, conservar y explorar caminos federales construidos o adquiridos por cualquier título por el Gobierno Federal se establece plazo en específico, el cual está dentro de la cantidad establecida por el artículo 6 de la misma ley, de 20 años. El procedimiento a seguir cuando la concesión se otorgue a los gobiernos de los estados o a entidades paraestatales no será el mismo establecido en el artículo 7, en los casos en que la Secretaría considere así.

*Artículo 79. Salvo lo dispuesto en el Artículo 79 Bis, para declarar la revocación de las concesiones y permisos, suspensión de servicios y la imposición de las sanciones previstas en esta Ley, se estará a lo siguiente:*

*I. La Secretaría hará saber al presunto infractor la causa o causas de la sanción, concediéndole un plazo de 15 días hábiles para que presente sus pruebas y defensas; y*

*II. Presentadas las pruebas y defensas o vencido el plazo señalado en la fracción anterior sin que se hubieren presentado, la Secretaría dictará la resolución que corresponda en un plazo no mayor a 30 días naturales.*

Acosta Romero menciona que la concesión al ser un acto administrativo no puede ser rescindido, sino más bien puede ser revocado por la autoridad que lo otorgo. Las causas que originan la revocación hacen referencia al no cumplimiento de sus obligaciones. Como anteriormente se mencionó, la revocación se contempla para los permisos otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En este artículo se establece como se hará la declaración de revocación al particular que no cumplido con lo establecido en la ley y el título de concesión o el permiso

### 3.4. Ley General de Bienes Nacionales

El patrimonio del Estado se divide en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los bienes de dominio público es el sector de los bienes del Estado sobre los cuales este ejerce una potestad soberana, conforme a reglas de derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, asegurando su preservación o racional explotación. Dentro de los bienes de dominio públicos se encuentran los bienes de uso común, la Ley General de Bienes Nacionales establece que los caminos, carreteras, que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia son bienes de uso común, por lo tanto son bienes nacionales. Es por eso que al igual que la ley en materia de caminos, la Ley General de Bienes Nacionales, contempla en su articulado la concesión y permisos sobre bienes nacionales.

*“Artículo 16.- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación 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 título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.**”*

Los caminos de acuerdo a lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales, forma parte de los bienes de dominio público, que a su vez forman parte de los bienes nacionales. Estos estarán sujetos al régimen de dominio público, por lo tanto se rige por leyes administrativas. La concesión genera al concesionario derechos sobre los bienes o servicios concesionados; tendrá derecho al uso, aprovechamiento o explotación de los bienes materia de la concesión de acuerdo a lo establecido en las normas, el título expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pero no adquiere derechos reales derivados de la concesión.

También este artículo hace referencia a que el permisionario no tiene derechos reales sobre los bienes de dominio público.

*Artículo 72.- Las dependencias administradoras de inmuebles podrán otorgar a los particulares derechos de uso o aprovechamiento sobre los inmuebles federales, mediante concesión, para la realización de actividades económicas, sociales o culturales, sin perjuicio de leyes específicas que regulen el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones sobre inmuebles federales. Para el otorgamiento de concesiones, las dependencias administradoras de inmuebles deberán atender lo siguiente:*

*I.- Que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en las leyes específicas que regulen inmuebles federales;*

*II.- Evitar el acaparamiento o concentración de concesiones en una sola persona;*

*III.- Que no sea posible o conveniente que la Federación emprenda la explotación directa de los inmuebles de que se trate;*

*IV.- No podrán otorgarlas a favor de los servidores públicos que en cualquier forma intervengan en el trámite de las concesiones, ni de sus cónyuges o parientes consanguíneos y por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, o de terceros con los que dichos servidores tengan vínculos privados o de negocios. Las concesiones que se otorguen en contravención a lo dispuesto en esta fracción serán causa de responsabilidades y de nulidad;*

*V.- Que no se afecte el interés público;*

*VI.- La información relativa a los inmuebles que serán objeto de concesión, será publicada con dos meses de anticipación al inicio de la vigencia de la concesión respectiva, en un diario de circulación nacional y en internet, y*

*VII.- En el caso de concesiones de espacios sobre inmuebles federales que ocupen las dependencias administradoras de inmuebles, que la*

*actividad a desarrollar por el concesionario sea compatible y no interfiera con las actividades propias de dichas dependencias, sujetándose a las disposiciones que las mismas expidan para tal efecto. Las dependencias administradoras de inmuebles, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, conforme a las condiciones a que se refiere el artículo siguiente, emitirán los lineamientos para el otorgamiento o prórroga de las concesiones sobre los inmuebles federales de su competencia, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables. Asimismo, presentarán un informe anual a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión sobre las concesiones otorgadas en el periodo correspondiente.*

El artículo 2° de esta Ley establece como una de las Dependencias administradoras de inmuebles a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual, en relación a los inmuebles federales de su competencia, ejercerá las facultades que esta Ley y las demás leyes les confieran. Este artículo reafirma **la facultad que tienen las Secretarías** para otorgar concesiones en el ramo que les corresponda. En el caso de **la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la facultada para otorgar las concesiones y permisos en materia de caminos**. Asimismo establece cuales con los requisitos necesarios que debe cumplir el particular para que la Secretaría pueda otorgar los permisos o concesiones, además de que se deben cumplir con los establecidos en las normas en materia, es decir, con los requisitos que se establece en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y la Ley de Vías Generales de Comunicación en materia de carreteras. No se otorgaran las concesiones a un solo particular o a servidor público que participe en el procedimiento y/o familiares de estos, ya que no deberá de existir otro fin diferente al bien común para otorgar la concesión o el permiso, teniendo en cuenta que estos se otorgaran siempre y cuando a la autoridad no le sea posible realizar esa actividad o prestar ese servicio. Este artículo hace mención del procedimiento que se debe de seguir, estableciendo que la información de los inmuebles será publicada.

*Artículo 73.- Las concesiones sobre inmuebles federales, salvo excepciones previstas en otras leyes, podrán otorgarse por un plazo de hasta cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado una o varias veces sin exceder el citado plazo, a juicio de la dependencia concesionante, atendiendo tanto para su otorgamiento como para sus prórrogas, a lo siguiente:*

*I.- El monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar;*

*II.- El plazo de amortización de la inversión realizada;*

*III.- El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad;*

*IV.- La necesidad de la actividad o del servicio que se preste;*

*V.- El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo y de lo dispuesto por las leyes específicas mediante las cuales se otorgó la concesión;*

*VI.- El valor que al término del plazo de la concesión, tengan las obras e instalaciones realizadas al inmueble por el concesionario, y*

*VII.- El monto de la reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.*

*El titular de una concesión gozará de un término equivalente al diez por ciento del plazo de la concesión, previo al vencimiento del mismo, para solicitar la prórroga correspondiente, respecto de la cual tendrá preferencia sobre cualquier solicitante. Al término del plazo de la concesión, o de la última prórroga en su caso, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado pasarán al dominio de la Federación.*

Como anteriormente se menciona la concesión posee un plazo, en este artículo hace mención del plazo por el cual se otorgaran las concesiones, estableciendo que se podrán otorgarse por un plazo de hasta cincuenta años; la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, ley en materia de carreteras, señala que las concesiones podrán ser hasta por 30 años y no mayor a 20 años en el caso de las concesiones otorgadas para explotar y conservar caminos

adquiridos mediante cualquier título por el Gobierno Federal, estos dos plazos se encuentran dentro de la cantidad de años establecida en la Ley General de Bienes Nacionales. También en este artículo se establece cuáles son las consideraciones que se deben de tener para poder otorgar la prórroga de la concesión, estableciendo la prórroga de la concesión en esta ley, sin embargo no establece el número de veces en que se podrá prorrogar.

*“Artículo 74.- Las concesiones sobre inmuebles federales se extinguen por cualquiera de las causas siguientes:*

*I.- Vencimiento del plazo por el que se haya otorgado;*

*II.- Renuncia del concesionario ratificada ante la autoridad;*

*III.- Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión;*

*IV.- Nulidad, revocación y caducidad;*

*V.- Declaratoria de rescate;*

*VI.- Cuando se afecte la seguridad nacional, o*

*VII.- Cualquiera otra prevista en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en la concesión misma, que a juicio de la dependencia concesionante haga imposible o inconveniente su continuación.”*

Anteriormente se hizo mención sobre cuales han sido las formas en que se da por extinta la concesión; el artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales establece cuales son las formas en que se extingue una concesión. El artículo 16 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal contempla las señaladas en este artículo. También se señala que la autoridad, con fundamento en la normatividad en materia y el título de concesión, puede extinguir la concesión.

*Artículo 75.- Es causa de caducidad de las concesiones, no iniciar el uso o aprovechamiento del inmueble concesionado dentro del plazo señalado en las mismas.*

Dentro de la teoría de la concesión se establece como forma de extinción la caducidad, la cual es consecuencia de la inactividad del concesionario sobre los

derechos y obligaciones que le fueron otorgados en la concesión. Este artículo reglamenta lo planteado en la teoría, al establecer como causal de caducidad cuando el concesionario no ejerce su derecho a usar y aprovechar el inmueble concesionario, de acuerdo a lo establecido en la ley y el título de concesión.

*Artículo 76.- Las concesiones sobre inmuebles federales, podrán ser revocadas por cualquiera de estas causas:*

*I.- Dejar de cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión, dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado o no usar el bien de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y el título de concesión;*

*II.- Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión o infringir lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos, salvo que otra disposición jurídica establezca una sanción diferente;*

*III.- Dejar de pagar en forma oportuna los derechos fijados en el título de concesión o las demás contribuciones fiscales aplicables;*

*IV.- Ceder los derechos u obligaciones derivadas del título de concesión o dar en arrendamiento o comodato fracciones del inmueble concesionado, sin contar con la autorización respectiva;*

*V.- Realizar obras no autorizadas;*

*VI.- Dañar ecosistemas como consecuencia del uso, aprovechamiento o explotación, y*

*VII.- Las demás previstas en esta Ley, en sus reglamentos o en el título de concesión. Declarada la revocación, el concesionario perderá en favor de la Federación los bienes afectos a la concesión, sin tener derecho a indemnización alguna. En los títulos de concesión se podrán establecer las sanciones económicas a las que se harán acreedores los concesionarios, para cuya aplicación se tomará en cuenta el lucro obtenido, los daños causados o el monto de los derechos omitidos. En el caso de la fracción IV de este precepto, se atenderá a lo dispuesto por el siguiente artículo.*

Acosta Romero establece que en la concesión procede la revocación y no la rescisión, ya que es un acto administrativo. Este artículo establece cuáles son las causas por las cuales se podrá revocar esta concesión; algunas de sus fracciones contemplan las mismas causas que se establecen en el artículo 79 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el cual menciona las causales por las cuales se revoca la concesión en materia de caminos y puentes.

*Artículo 77.- Las dependencias que otorguen concesiones, podrán autorizar a los concesionarios para:*

*I.- Dar en arrendamiento o comodato fracciones de los inmuebles federales concesionados, siempre que tales fracciones se vayan a utilizar en las actividades relacionadas directamente con las que son materia de las propias concesiones, en cuyo caso el arrendatario o comodatario será responsable solidario. En este caso, el concesionario mantendrá todas las obligaciones derivadas de la concesión, y*

*II.- Ceder los derechos y obligaciones derivados de las concesiones, siempre que el cesionario reúna los mismos requisitos y condiciones que se hubieren tomado en cuenta para su otorgamiento.*

*Cualquier operación que se realice en contravención de este artículo será nula y la dependencia que hubiere otorgado la concesión podrá hacer efectivas las sanciones económicas previstas en la concesión respectiva o, en su caso, revocar la misma, conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría. Para aplicar las sanciones económicas a que se hagan acreedores los concesionarios por permitir, sin la autorización respectiva, que un tercero use, aproveche o explote inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación, se deberán tomar en consideración las cantidades que aquellos hayan obtenido como contraprestación.*

El concesionario posee derechos, como: ceder derechos y obligaciones previa autorización de la autoridad administrativa. En este artículo se establece los



derechos del concesionario contemplados en la Ley General de Bienes Nacionales, asimismo se hace mención de su derecho que tiene para ceder sus derechos y obligaciones -también se encuentra regulada por la Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal- la cual establece el procedimiento a seguir para esta cesión.

### **3.5. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**

La ley en materia de caminos establece que se requiere permiso para la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones. Entonces el permisionario podrá construir en el derecho de vía de acuerdo al proyecto aprobado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el caso de realizar dichas construcciones y se encuentren bienes arqueológicos se deberá apegar a lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

*Artículo 29.- Los monumentos arqueológicos muebles no podrán ser transportados, exhibidos o reproducidos sin permiso del Instituto competente. El que encuentre bienes arqueológicos deberá dar aviso a la autoridad civil más cercana. La autoridad correspondiente expedirá la constancia oficial del aviso, o entrega en su caso, y deberá informar al Instituto Nacional de Antropología e Historia, dentro de las 24 horas siguientes, para que éste determine lo que corresponda.*

Se requiere permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, en el derecho de vía de las carreteras federales. La construcción se realizara de acuerdo al proyecto que se adjuntó a la solicitud de permiso y que la Secretaría autorizó. En el caso que durante la construcción de accesos, cruzamientos o instalaciones marginales se hallaran bienes arqueológicos deberá de sujetarse a lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y

zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su Reglamento. En este artículo se establece que todo aquel que encuentre bienes deberá de dar aviso a la autoridad civil más cercana para que posteriormente se determine lo que corresponde.

### **3.6. Ley Federal de Derechos**

El pago de derechos, consiste en el pago por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

El Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, establece cuales son los requisitos que deben acompañar la solicitud del promovente que desee obtener permiso para construir en el derecho de vía, este reglamento señala que se debe acreditar el pago de derechos, por el aprovechamiento del derecho de vía.

*Artículo 172.- Por los servicios relacionados con el otorgamiento de permisos para la construcción de obras dentro del derecho de vía de los caminos y puentes de jurisdicción federal, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:*

*I.- Estudios técnicos de planos, proyectos y memorias de obra, para obras e instalaciones marginales dentro del derecho de vía en carreteras y puentes de jurisdicción federal, por cada 100 metros o fracción que exceda de dicha longitud ..... \$2,225.57*

*II.- Estudios técnicos de planos, proyectos y memorias de obra para construcción de obras por cruzamientos superficiales, subterráneos o aéreos*

que atraviesen carreteras y puentes de jurisdicción federal..... \$2,225.57

III.- Por la autorización para la construcción de accesos que afecten el derecho de vía de una carretera, incluyendo la supervisión de la obra, 14% sobre el costo de la misma.

IV.- Por el estudio técnico del proyecto, supervisión y autorización de obras para paradores 1% Sobre el costo total de la obra

V.- Por el estudio técnico de planos, proyectos y memorias de obra y expedición de la autorización para la construcción de obras e instalaciones marginales subterráneas para cables de redes de telecomunicación que se realicen dentro de los derechos de vía de carreteras, puentes o vías férreas, por kilómetro o fracción ..... \$1,330.23

VI.- Por el permiso para la construcción de accesos que afecten el derecho de vía de un camino o puente de cuota, incluyendo la supervisión de la obra:

a).- Proyecto a realizar en terreno plano..... \$21,792.77

b).- Proyecto a realizar en terreno de lomerío con:

1.- Geometría en corte..... \$24,003.64

2.- Geometría en terraplén..... \$26,214.48

c).- Proyecto a realizar en terreno montañoso con:

1.- Geometría en corte..... \$28,425.34 2.-

Geometría en terraplén..... \$30,636.26 VII.-

Por el estudio técnico del proyecto, supervisión y permiso de obras para paradores en caminos y puentes de cuota:

a).- Con superficie total del proyecto hasta 3,000 M2..... \$51,165.82

b).- Con superficie total del proyecto hasta 5,000 M2..... \$60,956.88

c).- Con superficie total del proyecto hasta 10,000 M2..... \$71,379.51

d).- Con superficie mayor a los 10,000 M2, por cada 1,000 M2 adicionales.  
\$2,052.78

VIII.- Por la revisión, permiso y supervisión del proyecto geométrico, estructura de pavimentos, obras hidráulicas y otras que se requieran no

*contempladas en el proyecto original o que requieran modificación en los caminos y puentes de cuota:*

*a).- Por obras desarrolladas en un tramo de 1 Km. de longitud.....\$21,792.77*

*b).- Por obras desarrolladas en un tramo no mayor de 5 Km. de longitud.....\$26,214.48*

*c).- Por obras desarrolladas en un tramo no mayor de 20 Km. de longitud..... \$30,636.26*

*d).- Por obras desarrolladas en un tramo mayor de 20 Km., por cada kilómetro adicional..... \$315.6*

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en el artículo 15 que el promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos. El Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas establece el pago de derechos como uno de sus requisitos que se deberá cumplir el particular solicitante del permiso para la explotación del derecho de vía; el artículo 172 de la Ley Federal de Derechos establece cual es el monto que corresponde al pago de derechos por la explotación del derecho de vía.

*Artículo 237.- Por el permiso para la instalación de anuncios publicitarios fuera del derecho de vía e instalación de señalamientos informativos dentro del derecho de vía de las carreteras federales y en los recintos portuarios, se pagarán anualmente los derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señala:*

*I.- Anuncios publicitarios que tienen una superficie total hasta de 50 metros cuadrados..... \$5,283.75*

*II.- Anuncios publicitarios que tienen una superficie total de más de 50 metros cuadrados y de hasta 75 metros cuadrados..... \$7,925.78*

*III.- Señales informativas.....\$7,924.83*

*El derecho a que se refiere este artículo se pagará por anualidades adelantadas mediante declaración que se presentará en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

El Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas establece el pago de derechos como uno de sus requisitos que se deberán cumplir el particular solicitante del permiso para la instalación de anuncios y señales informativas fuera del derecho de vía; el artículo 237 de la Ley Federal de Derechos establece cual es el monto que corresponde al pago de derechos por la instalación de una señal informativa o un anuncio publicitario fuera del derecho de vía.

### **3.7. Ley de Vías Generales de Comunicación.**

Las Vías Generales de Comunicación son los caminos, puentes, vías férreas, aeropuertos, puertos y telecomunicaciones; la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal define como vías generales de comunicación: los caminos y puentes. Al conceder la concesión u otorgar el permiso sobre carreteras y el derecho de vía de la carretera, respectivamente, se está concesionando o se permite la construcción sobre una vía general de comunicación.

*Artículo 2o.- Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:*

- I.- Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas, y*
- II. Los terrenos y aguas que sean necesarias para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior. La extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstas se fijará por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*

El derecho de vía forma parte de la infraestructura carretera y dentro de esta se encuentra la vía y en ocasiones, servicios auxiliares, construcciones, por lo tanto todo lo integrante de esa infraestructura carretera forma parte de la vía

general de comunicación, es decir la carretera. Esto se encuentra establecido en este el artículo 2° de la Ley de vías Generales de Comunicación.

*Artículo 8°.- Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con sujeción a los preceptos de esta Ley y sus Reglamentos.*

Al igual que en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal se establece que para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación – en este caso caminos- sólo se podrá hacer contando con concesión o permiso el cual será expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, facultad otorgada por el ejecutivo federal, establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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

El artículo 9 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece que los permisos le serán otorgados a quienes ostenten la nacionalidad mexicana, solamente los mexicanos o sociedades mexicanas podrán tener derecho en materia de tierras y aguas.

En este artículo se establece que quien solicite ser concesionario deberá ostentar la nacionalidad mexicana, en caso que alguno de los socios fueren extranjeros, deberán de sujetarse a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución.

*Artículo 13.- Los individuos o empresas a quienes se otorgue concesión o permiso para construir o explotar vías generales de comunicación, llevarán a cabo por sí mismos esa construcción o explotación y no podrán, en ningún caso, organizar sociedades a quienes cedan los derechos adquiridos en la concesión o permiso.*

*Sin embargo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá autorizar la cesión de los derechos y obligaciones estipulados en la concesión o permiso, cuando a su juicio fuere conveniente, siempre que hubieren estado vigentes por un término no menor de cinco años y que el beneficiario haya cumplido con todas sus obligaciones.*

Recordando que con la concesión se generan derechos y obligaciones, los cuales no se pueden transferir, ceder, gravar o enajenar, ya que estos son de carácter personalísimo sin el consentimiento de la autoridad a través de un acto administrativo. Esto se encuentra establecido en el artículo 13 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el cual menciona que uno de los derechos del concesionario o permisionario consiste en ceder sus derechos y obligaciones, de acuerdo a los términos establecidos por la ley.

También en este artículo se establece que se podrá otorgar la cesión de derechos y obligaciones del permisionario o concesionario de acuerdo al procedimiento establecido.

*Artículo 14. Los interesados en obtener concesión o permiso para construir, establecer o explotar vías generales de comunicación, elevarán solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de conformidad con los preceptos de esta Ley y sus reglamentos, acompañándola de los estudios a que se refiere el artículo 8º.*

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece en el artículo 14 que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada. En este artículo se establece que para obtener concesión o permiso el interesado deberá presentar su solicitud a la Secretaría de Comunicación y Transportes, o en los Centros SCT -los cuales son la representación de la Secretaría en cada una de las entidades federativas- dando comienzo al procedimiento respectivo, haciendo la aclaración que previamente a la solicitud del particular para obtener concesión se hará pública una convocatoria.

*Artículo 16.- Para el otorgamiento de permisos se seguirán los trámites que señalen los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes.*

Este reglamento establece que el otorgamiento de permisos se sujetara al procedimiento establecido en los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes, por lo tanto el trámite a seguir para obtener permiso para la construcción en el derecho de vía y la instalación fuera del derecho de vía se encuentra establecido en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas.

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

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

La concesión genera derechos y obligaciones al concesionario, en el artículo 14 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal se establece que el concesionario o permisionario no podrá ceder, hipotecar los derechos derivados de la concesión y del permiso, a ningún Gobierno o Estado extranjero, ya que solamente se otorgara permiso o concesión a mexicanos o sociedades



mexicanas. Lo anterior también se encuentra señalado en el artículo anterior de la Ley General de Vías de Comunicación.

*Artículo 20.- En las concesiones se fijarán las bases a que deben sujetarse los prestadores de servicios de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que prestan al público. Con sujeción a dichas bases, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá modificar las tarifas cuando el interés público lo exija, oyendo previamente a los prestadores del servicio afectados, siempre que al hacerlo no se comprometa la costeabilidad misma de la explotación. Cuando los prestadores de los servicios lo soliciten, y siempre que justifiquen ampliamente la necesidad de la medida, la propia Secretaría podrá modificar las tarifas.*

En el capítulo de “Generalidades” se mencionó que la tarifa es el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público y son fijadas unilateralmente por el Estado. Al fijar la tarifa se tendrá en cuenta el lucro equitativo entre el concesionario y el usuario, asimismo esta podrá modificarse en cualquier momento. En las concesiones de servicio público, la tarifa es un aspecto importante porque constituye el punto neurálgico del sistema económico y jurídico, se le da el nombre de “precios públicos”. En el artículo anterior se hace alusión a la tarifa, el cual establece que las bases se fijaran en la concesión y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá hacer algún tipo de modificación en esta, teniendo en cuenta lo solicitado por los prestadores del servicio y el interés público.

*Artículo 41. No podrán ejecutarse trabajos de construcción en las vías generales de comunicación, en sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios, sin la aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a los planos, memoria descriptiva y demás documentos relacionados con las obras que tratan de realizarse. Las*

*modificaciones que posteriormente se hagan se someterán igualmente a la aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*

*Se exceptuarán de lo dispuesto en el párrafo anterior, los trabajos de urgencia, respecto de los cuales deberá rendirse un informe inmediato posterior, y los de pequeña importancia necesarios para la realización del servicio.*

*En los casos de este artículo, la Secretaría de la Defensa Nacional asesorará, desde el punto de vista militar, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, igual intervención tendrá la propia Secretaría en lo que se refiere a los caminos que, no siendo vías generales de comunicación, se encuentren dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas.*

El artículo 6 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece que los puentes y caminos no pueden ser construidos, operados, explotados, conservados y mantenidos sin previa concesión otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; asimismo el artículo 8 de la misma ley, señala que se requiere permiso otorgado por la Secretaría para la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía de las carreteras federales; el establecimiento de paradores, salvo cuando se trate de carreteras concesionadas; la instalación de anuncios y señales publicitarias; la construcción, modificación o ampliación de las obras en el derecho de vía. Al igual que los anteriores, en este artículo se establece que para realizar cualquier tipo de construcción en carreteras es necesario contar con permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

*Artículo 46. Se requerirá autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la forma y términos que establezca el reglamento respectivo, para construir obras dentro del derecho de vía de las vías generales de comunicación, o fuera del mismo derecho, cuando se afecte el uso de aquéllas, así como para instalar anuncios a hacer construcciones destinadas a servicios conexos o auxiliares con el transporte.*

*En los terrenos adyacentes a las vías generales de comunicación, hasta en una distancia de cien metros del límite del derecho de vía, no podrán establecerse trabajos de explotación de canteras o cualesquiera obras que requieran el empleo de explosivos o de gases nocivos. También quedan prohibidos, alrededor de los cruceros, en un perímetro de cien metros, toda clase de construcciones, e instalaciones de anuncios. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en casos excepcionales, podrá conceder autorizaciones para realizar trabajos de esta índole, exigiendo las garantías y seguridades que estime convenientes.*

El derecho de vía, es la franja de terreno en la cual están alojados todos los elementos que constituyen la infraestructura de las carreteras, autopistas y puentes, también puede alojar obras e instalaciones de carácter diverso. Este artículo establece que es necesario contar con permiso para poder realizar construcciones dentro del derecho de vía de las vías generales de comunicación o fuera del mismo derecho y la encargada de autorizar será la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. También establece cuales son las reglas para los terrenos adyacentes

### **3.7.1. Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas.**

La Ley de Vías Generales de Comunicación establece en su artículo 46 que se requerirá autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la forma y términos que establezca el reglamento respectivo, para construir obras dentro del derecho de vía de las vías generales de comunicación, o fuera del mismo derecho. El reglamento respectivo en materia de derecho de vía es el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, el cual establece las normas respecto a los permisos para el uso o aprovechamiento del derecho de vía de las Carreteras Federales.

*Artículo. 5o.- Se requiere permiso previo otorgado por la Secretaría para:*

*I.- La construcción de accesos, cruzamientos, e instalaciones marginales, en el derecho de vía de las carreteras federales;*

*II.- El establecimiento de paradores;*

*III.- La instalación de anuncios y la construcción de obras con fines de publicidad, información o comunicación, en los siguientes lugares:*

*a).- Terrenos adyacentes a las carreteras federales, hasta una distancia de 100 metros contados a partir del límite del derecho de vía;*

*b).- Zonas en las que por su ubicación especial se afecte la operación, visibilidad o perspectiva panorámica de las carreteras federales, en perjuicio de la seguridad de los usuarios; y*

*c).- En aquellas carreteras federales que crucen zonas consideradas suburbanas;*

*IV.- La instalación de señales informativas; y*

*V.- La construcción, modificación o ampliación de obras en el derecho de vía.*

Se recordara que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Secretaría es la facultada para otorgar permisos, y el Reglamento interno de la Secretaría menciona que la facultad de otorgar permisos en materia de derecho de vía será ejercida a través de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

Este artículo, al igual que el artículo 8 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, hace mención de la facultad con que cuenta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de permisos para la explotación del derecho de vía. Refiere a que **se requiere permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes** para llevar acabo construcciones e instalaciones dentro y fuera del derecho de vía. Asimismo se establecen cuáles son los casos en los que se podrá instalar anuncios publicitarios y señales informativas.

*Artículo. 6o. Los interesados en obtener un permiso para aprovechar el derecho de vía de las carreteras federales y zonas aledañas deberán:*

- I.- Presentar solicitud por escrito;*
- II.- Cuando se trate de personas morales, acompañar copia de la escritura constitutiva;*
- III.- Señalar la carretera, tramo y kilómetro en donde se llevará a cabo la obra o instalación;*
- IV.- Acreditar la propiedad, posesión de la superficie o autorización para su aprovechamiento;*
- V.- Presentar croquis con medidas y colindancias en el que se delimite la ubicación del predio;*
- VI.- Acreditar el pago de derechos; y*
- VII.- Proporcionar aquellos datos específicos que marque este Reglamento.*

*En caso de que falte algún requisito, la Secretaría lo comunicará por escrito al interesado en un plazo de 10 días hábiles. El interesado dispondrá de un plazo de 10 días hábiles para subsanar los requisitos faltantes, transcurrido el cual, sin que se dé cumplimiento, se tendrá por abandonada la solicitud.*

*ARTÍCULO 6-A.- Los interesados en obtener un permiso para aprovechar el derecho de vía de las carreteras federales de cuota y zonas aledañas deberán cumplir, además de lo señalado en el artículo anterior, salvo lo previsto en la fracción V, con lo siguiente:*

- I. Presentar constancia de no afectación a terceros o a instalaciones y obras establecidas, y*
- II. Presentar proyecto ejecutivo que contendrá:*
  - a) Memoria descriptiva del proyecto;*
  - b) El o los estudios topográficos de ingeniería de tránsito, geológicos, hidrológicos, hidráulicos, de pavimentos, estructurales, de impacto ambiental, urbanos y arquitectónicos según el caso en que se requieran, y*
  - c) Los demás documentos o estudios que en cada caso se requieran.*

Como se recordara el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada; el procedimiento para obtener permisos para aprovechar del derecho de vía inicia a petición de parte, cuando el interesado en obtener el permiso presenta su solicitud a la Secretaría. Se establece en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que el promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos. El artículo 6 del Reglamento establece cuales son los requisitos que se debe cumplir para poder obtener el permiso de explotación del derecho de vía, los cuales incluyen: la solicitud, documento que acredite la personalidad, pago de derecho y requisitos de carácter técnico. Cabe destacar que en ninguno de ellos se establece el sujetarse a contrato con el concesionario de la carretera donde se pretende explotar el derecho de vía.

*Artículo 7o.- La Secretaría otorgará los permisos para el aprovechamiento del derecho de vía en carreteras libres de peaje o zonas aledañas en un plazo que no excederá de treinta días hábiles, cuando se cumpla con los requisitos y no se afecte la seguridad del derecho de vía.*

***Tratándose de los permisos para el aprovechamiento del derecho de vía en carreteras federales de cuota y zonas aledañas, la Secretaría otorgará los permisos una vez desahogado el siguiente procedimiento:***

*I. Al momento de la presentación del trámite, la Secretaría comunicará al interesado fecha y hora para realizar la visita técnica de factibilidad del proyecto, la cual deberá realizarse dentro de los diez días naturales siguientes;*

*II. El interesado deberá presentar en la visita el proyecto de obra para el aprovechamiento del derecho de vía;*

*III. La Secretaría contará con un plazo de diez días naturales, contados a partir de la recepción de la solicitud, para que, en su caso, se realice la prevención de información faltante;*

*IV. El interesado deberá subsanar la omisión en un plazo de diez días naturales, contados a partir de la notificación de la prevención a que se refiere la fracción anterior.*

*En caso de que el interesado no subsane la omisión dentro del plazo previsto en esta fracción o falte información, se tendrá por abandonada la solicitud;*

*V. La Secretaría, dentro de los quince días naturales siguientes al de la visita técnica de factibilidad a que se refiere la fracción II, emitirá y notificará al interesado el dictamen de factibilidad.*

*En el dictamen a que se refiere esta fracción se indicará al interesado los requisitos adicionales que deberá entregar en caso de proceder el trámite;*

*VI. El interesado contará con un plazo de diez días naturales, contados a partir de la notificación del dictamen a que se refiere la fracción anterior, para presentar la información que, en su caso, se le requirió.*

*En caso de que transcurra el término señalado en esta fracción sin que el solicitante dé cumplimiento al requerimiento, se tendrá por abandonada la solicitud, y*

*VII. La Secretaría emitirá la resolución correspondiente en un plazo que no excederá de veinte días naturales, contados a partir de la recepción de la información requerida.*

Gabino Fraga menciona que “el acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las

normas legales”<sup>124</sup>. En este artículo se desglosa las series de formalidades que se lleva a cabo para otorgar los permisos para el derecho de vía, que permitirán ilustrar, informar y guiar la decisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por medio de la Dirección General de Desarrollo Carretero, para decir sí se otorga o niega el permiso.

Cabe destacar que dentro de todos los numerales descritos no se establece la solicitud de opinión del concesionario.

*Artículo 8o.- El permisionario deberá cumplir con lo siguiente:*

*I. Avisar al Centro SCT que corresponda, con una anticipación de diez días hábiles, el inicio de la obra, y*

*II. Concluir la obra en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales y llevarla a cabo conforme al proyecto, planos, especificaciones y programa de obra elaborados o revisados por la Secretaría.*

*La Secretaría podrá establecer en el permiso correspondiente un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior para la conclusión de la obra, de conformidad con los estudios y proyectos presentados.*

Una vez concluido el procedimiento por el cual se solicita permiso para el aprovechamiento del derecho de vía y la Secretaría decide otorgar el permiso, el permisionario adquiere derechos y obligaciones, establecidas en el capítulo de “Condiciones” del permiso.

Este artículo establece las obligaciones que tiene el permisionario, las cuales tienen que ver con el inicio y conclusión de la obra, que se deberá ejecutar en un plazo de 180 días naturales y se llevara a cabo conforme a lo aprobado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

*Artículo. 9o.- El interesado en construir un acceso, cruzamiento o instalación marginal deberá presentar, además de lo indicado en el artículo 6o. de este Reglamento, lo siguiente:*

---

<sup>124</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Trigésima novena edición, Porrúa, México, 1999, pág. 254 y 255



- a).- *Información del uso que se dará al predio objeto del acceso;*
- b).- *Descripción de las instalaciones, calendarizando las diferentes etapas de ejecución; y*
- c).- *El plano del proyecto con las características que señale la Secretaría.*

Como se recordara, quien desee obtener permiso para explotar el derecho de vía deberá presentar ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: solicitud por escrito; señalar la carretera, tramo y kilómetro en donde se llevará a cabo la obra o instalación; acreditar la propiedad, posesión de la superficie o autorización para su aprovechamiento; presentar croquis con medidas y colindancias en el que se delimite la ubicación del predio; acreditar el pago de derechos; y proporcionar aquellos datos específicos que marque el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas. Cuando se solicite permiso para la construcción de un acceso, cruzamiento o instalación marginal se deberán cumplir datos específicos establecidos en este artículo, los cuales complementaran los establecidos en el artículo 6°. Cabe destacar que no se hace mención sobre sujetarse a contrato con el concesionario de la carretera.

*Artículo. 10.- Para los accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, previo a la obtención del permiso, el interesado deberá cubrir por concepto de revisión de planos y supervisión de la obra lo establecido para tal efecto en la Ley Federal de Derechos.*

Se pagarán derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. El artículo 6 de este Reglamento establece que el interesado en obtener permiso para la explotación del derecho de vía, debe acreditar el pago de derechos. En éste artículo se establece el pago de derechos que deberá hacer quien solicite permisos para accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, este pago será por concepto de revisión de planos y supervisión de la obra. Cabe destacar que no se hace mención a otro tipo de

pago, fuera del pago de derecho que se tenga que realizar para los accesos, cruzamientos e instalaciones marginales.

*Artículo. 17.- El interesado en construir un parador, deberá presentar además de lo indicado en el artículo 6º. de este Reglamento lo siguiente:*

- 1).- Plano general de construcción;*
- 2).- Plano de las instalaciones sanitarias; y*
- 3).- Descripción de las instalaciones, calendarizando el programa de obras.*

*La Secretaría revisará los planos para verificar que no se afecte la vía general de comunicación y la seguridad de los usuarios.*

Un parador son instalaciones y construcciones adyacentes al derecho de vía de una carretera federal en las que se presten los siguientes servicios: alojamiento, alimentación, servicios sanitarios, servicios a vehículos y comunicaciones, también se requiere permiso como en las demás construcciones en el derecho de vía. El interesado en la construcción de paradores deberá de cumplir con lo establecido en el artículo 6 del Reglamento y los requisitos técnicos, adicionales, establecidos en este artículo.

*Artículo. 24.- Los titulares de concesiones de carreteras podrán, por sí o a través de las personas que designen, construir y operar paradores, previa autorización de la Secretaría. **Para que la dependencia pueda autorizar a terceros la construcción de accesos para paradores en carreteras concesionadas, se requerirá la conformidad del titular de la concesión.***

*En ambos casos la construcción y explotación de los paradores deberán realizarse de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento, la concesión y el permiso correspondiente.*

En el caso de los paradores este artículo establece que la Secretaría deberá de contar con la conformidad del titular de la concesión para autorizar la construcción de accesos para paradores en carreteras. La única vez que se

menciona algún tipo de opinión al concesionario es en el caso de los paradores, ya que dentro de los requisitos o procedimiento establecidos para los demás permisos –cruzamientos, instalaciones marginales, acceso e instalaciones- no se establece la opinión favorable del concesionario y el sujetarse a un contrato de contraprestación.

*Artículo. 26.- En las carreteras de cuota sólo se permitirá la instalación de anuncios en aquellas zonas que determine la Secretaría.*

El Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas menciona que un anuncio es un rótulo de información, publicidad o propaganda que difunde a los usuarios de una vía de comunicación carretera, mensajes relacionados con la producción y venta de bienes y servicios, así como actividades cívicas, políticas o culturales. Para la instalación de anuncios, fuera del derecho de vía, es necesario contar con permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; como se recordara la Secretaría es la facultada para otorgar permisos en materia de caminos. En este artículo establece que también es necesario obtener permiso por parte de la Secretaría para la instalación de anuncios o señales informativas fuera del derecho de vía.

*Artículo. 27.- El interesado en obtener permiso para la instalación de anuncios deberá presentar, además lo indicado en el artículo 6o. de este Reglamento, lo siguiente:*

*I.- Descripción del anuncio;*

*II.- Croquis de ubicación del anuncio en el predio; y*

*III.- Señalar si existen o no instalaciones de anuncios en el área.*

Este artículo establece cuales son los requisitos, además de los establecidos en el artículo 6, que se deben de cumplir para la instalación de anuncios publicitarios o señales informativas, estos son de índole técnico. Cabe destacar que no se hace mención de que este se debe sujetar a un contrato con el

concesionario, al igual que todos los artículos que hacen mención de los requisitos que se deben cumplir.

*Artículo. 34.- Los solicitantes en obtener permiso para la instalación de señales informativas deberán presentar:*

- a) Solicitud por escrito;*
- b) Croquis y texto de la señal; y*
- c) Ubicación de la misma.*

El Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas menciona que una señal informativa es el tablero o franja en postes, dentro del derecho de vía, con leyendas o símbolos que tienen por objeto guiar al usuario a lo largo de su itinerario por la carretera, a lugares de interés o de prestación de servicios.

Para la instalación de señales informativas es necesario contar con permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, este artículo establece cuáles son los requisitos que se deben de cumplir en el caso de las señales informativas. No se hace mención de sujetarse a convenio con el concesionario.

## CAPITULO 4.

### ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES Y DERECHOS OTORGADOS EN LA CONCESIÓN DE AUTOPISTAS.

#### **4. Concesión de vías terrestres de comunicación.**

Las vías terrestres se componen por los caminos, puentes, vías férreas por los cuales transitan las comunicaciones terrestres; esta investigación solo se enfoca a los caminos, entendidos por la ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal como los que sean construidos por la Federación, con fondos federales o mediante concesión a particulares, estado o municipios, que comuniquen a dos o más entidades federativas y/o entronquen con algún camino del país extranjero. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encargara de otorgar las concesiones de carreteras.

Este capítulo contiene el análisis de la concesión en carreteras, los derechos y obligaciones de los concesionarios, asimismo su relación con el procedimiento de permisos para el aprovechamiento del derecho de vía de las autopistas. Se comenzará por el procedimiento para otorgar la concesión hasta llegar al tema en particular de este capítulo: el análisis de las obligaciones y derechos otorgados en la concesión de autopistas

#### **4.1. Concesión de carreteras**

La infraestructura carretera está constituida por 377,659 km de longitud, dividida en la red federal, la cual comprende 49,652 km, de los cuales 8,900 km están concesionados.

La concesión de carreteras “Se trata de un acto mediante el cual el Estado otorga a un particular el derecho a prestar un servicio público y a explotar bienes del dominio público, durante un tiempo determinado (hasta 30 años en

México) sujeto a diversas condiciones que pretenden preservar el interés público.”<sup>125</sup>

El artículo 6 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, establece que se otorgaran concesiones en materia de caminos hasta por un plazo de 30 años “...se otorgarán por el máximo que permite la Ley con objeto de no presionar la velocidad de la recuperación y permitir la obtención de financiamiento a los plazos óptimos que sea posible obtener en el mercado.”<sup>126</sup>

El procedimiento para obtener la concesión comienza cuando la autoridad federal convoca a una licitación pública. El participante que cuente con la propuesta económica y técnicamente viable, que tenga en su solicitud la menor cantidad total de recursos públicos para realizar el proyecto, y mantener en buenas condiciones físicas, operativas y financieras durante el plazo de la concesión, será a quien se le conceda.

#### **4.1.1. Procedimiento de concesión establecido en la Ley de Vías Generales de Comunicación**

La Ley de Vías Generales de Comunicación establece en los artículos 14, 15 y 17 las reglas a seguir para poder otorgar la concesión. Este procedimiento se desarrolla de la siguiente forma:

Primero se eleva solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con los requisitos establecidos en la Ley de Vías Generales de comunicación y demás normas aplicables en materia de la concesión, asimismo esta debe de ir acompañada de los estudios técnicos correspondientes.

Posteriormente, recibida la solicitud y previo pago de derechos, se realizaran los estudios técnicos en materia de conservación del equilibrio ecológico. Si los resultados son favorables, la solicitud –con las modificaciones que realice la Secretaría- se publicara en los periódicos de mayor circulación y el Diario Oficial

---

<sup>125</sup>UNIDAD DE AUTOPISTA DE CUOTA DE LA SUBSECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE PROYECTOS DE BANOBRAS, 111 Preguntas Sobre Concesiones de Autopistas en México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Banco Nacional de Obras S.N.C., México, 2003, pág. 11

<sup>126</sup> Ídem

de la Federación por dos veces de cinco en cinco días, a costa del interesado. En el plazo de diez días contando a partir de la última publicación las personas que resulten afectadas pueden presentar sus observaciones.

Una vez transcurrido el plazo para que se presenten observaciones por parte de las personas afectadas y no hubiere alguna objeción o en caso de que existiere y no se tomaron en cuenta, cumplir con los requisitos técnicos administrativos y legales que señaló la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se podrá otorgar la concesión con las modificaciones técnicas y jurídicas pertinentes.

Por último la concesión, la exposición de los fundamentos para otorgarla conjuntamente con el programa de construcción o explotación de la vía se publicara, a costa del interesado, en el Diario Oficial de la Federación

#### **4.1.2. Procedimiento de concesión de acuerdo a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.**

El artículo 7° de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece cual es el procedimiento que se debe llevar a cabo para otorgar las concesiones.

La concesión se otorga a través de concurso público, el cual iniciara cuando la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT) expida una convocatoria pública. “Las licitaciones tendrán dos etapas: una de evaluación técnica y otra de evaluación económica. Los licitantes deberán cumplir con todos los requisitos que al efecto establecen las Bases Generales de Concurso, elaboradas por la SCT con la información técnica, vial, tarifaria, financiera y económica obtenida para un proyecto.”<sup>127</sup>

La convocatoria se publicara en el Diario Oficial de la Federación, en un periódico de circulación nacional y en un periódico de la entidad o entidades federativas donde se llevara a cabo la obra; esta establecerá las bases y el plazo para que se presente las propuestas, en sobre cerrado, de los interesados en participar. “Las bases de licitación se publican en el Diario Oficial de la Federación, en diarios de circulación nacional y local y en COMPRANET.

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, pág. 12

Los interesados pueden adquirir en la SCT las bases de licitación y todos sus documentos complementarios.”<sup>128</sup>

Las bases incluyen las características técnicas de la construcción de la vía o el proyecto técnico, el plazo de la concesión, los requisitos de calidad de la construcción y operación. Asimismo se incluirán los criterios que se tomaran en cuenta para su otorgamiento, los cuales comprenden los precios y tarifas para el usuario, el proyecto técnico, y las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión.

El o los interesados que deseen participar deberán demostrar su solvencia económica, su capacidad técnica, administrativa y financiera, y cumplir con los requisitos establecidos en las bases de la convocatoria expedida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Los sobres con las propuestas de los interesados serán abiertos estando presentes los interesados el día que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes haya prefijado. Estas serán estudiadas y a partir de este momento hasta que las propuestas se homologuen, se informará a todos los interesados de aquéllas que se desechen, y las causas principales que motivaren tal determinación.

“El proceso de evaluación se lleva a cabo en dos etapas. La primera se refiere a las propuestas técnicas; la segunda, a las económicas. Durante la primera, las propuestas económicas permanecen cerradas. En caso de que varias propuestas resulten adecuadas en sus aspectos técnicos, la SCT resuelve, como ya se ha dicho, en favor de la que solicite la menor cuantía de recursos públicos [...] Las propuestas que pasen a la segunda etapa serán evaluadas económicamente y se seleccionarán las que son solventes. [...] De las propuestas que hayan sido declaradas solventes por haber cumplido con los requisitos establecidos, la concesión se otorgará a la oferta que solicite la menor cantidad de recursos públicos para ser aportados al proyecto”<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Ídem

<sup>129</sup> Ibídem, pág. 37



Una vez concluido el análisis de las propuestas admitidas, la Secretaría de Comunicaciones dará a conocer a todos los participantes el fallo debidamente fundado y motivado. Dado a conocer el fallo, la propuesta ganadora estará a disposición de los participantes durante 10 días hábiles para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Si ninguna de las propuestas presentadas cumple con las bases del concurso o por caso fortuito o fuerza mayor, no se otorgará la concesión y se tendrá que declarar desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva convocatoria.

#### **4.2. Análisis de las obligaciones y derechos del concesionario en el procedimiento del trámite de permiso para el aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales de cuota.**

El Manual de Procedimientos para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de Caminos y Puentes de Cuota de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de noviembre de 1997 hacía mención del procedimiento general para la tramitación de permisos, el cual se transcribe a continuación.

1. El interesado deberá dirigirse a la Unidad General de Servicios Técnicos (UGST) del Centro SCT correspondiente entregando la solicitud y toda la documentación relativa a la misma. Esta solicitud debía de contener los "Requisitos Generales" y "Requisitos Particulares" que mencionaba el manual.
2. La UGST del Centro SCT correspondiente en caso de que la documentación esté incompleta, hará las observaciones necesarias al interesado dentro de un plazo que no excederá de 10 días hábiles. El interesado dispondrá de un plazo de 10 días hábiles para subsanar los requisitos faltantes, una vez transcurrido sin que se dé cumplimiento se tendrá por abandonada la solicitud.
3. Una vez que la UGST considere aceptable la solicitud y esté completa la documentación, enviará a la Unidad de Autopistas de Cuota (UAC) el expediente con la documentación revisada y el visto bueno correspondiente. (La Secretaría a través de la Subsecretaría de infraestructura otorgará los permisos

dentro de un plazo de 30 días hábiles, cuando se cumpla con los requisitos y no se afecte la seguridad de la vía pública).<sup>130</sup>

4. La UAC revisará y estudiará la documentación y, de proceder, emitirá el dictamen técnico respectivo y enviará la solicitud para su aprobación a la Subsecretaría.

5. La UAC o bien la UGST correspondiente requerirá al interesado el pago de derechos (El cual no implica la autorización de la instalación u obra de que se trate) mediante cheque certificado o de caja a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expedido por una Sociedad Bancaria de la localidad donde se realice el pago de servicio correspondiente por la cantidad que se determine de acuerdo a las disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

6. La oficina administrativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) que haya recibido el pago entregará al interesado el recibo correspondiente.

7. El interesado acreditará el pago de derechos ante el área técnica de la UAC responsable de la tramitación del permiso.

Una vez acreditado el pago de derechos, la UAC remitirá al Centro SCT correspondiente el permiso autorizado, para que se entregue al interesado, marcando copia del oficio a la empresa concesionaria.<sup>131</sup>

Dentro de los “Requisitos Generales”, este manual mencionaba el convenio – contrato- entre el concesionario, el interesado y en su caso con terceros, y la opinión del concesionario o de Caminos y Puentes Federales, la cual señalaría la factibilidad del proyecto y en caso de ser negativa debería estar justificada técnica y legalmente.

---

<sup>130</sup> En el año 2011, se delega en el Director General de Desarrollo Carretero, la facultad de otorgar los permisos y autorizaciones para la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía de los caminos y puentes concesionados, así como para la instalación de anuncios y señales publicitarias; mediante Acuerdo publicado el 5 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>131</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Manual de Procedimientos para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de Caminos y Puentes de Cuota, México, 1997 pág. 18 <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Tramites/manual.pdf> 16 de junio de 2016 12:45 PM

Sin embargo, mediante el “Acuerdo por el que se dan a conocer las disposiciones administrativas emitidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que se dejan sin efectos”, publicado el 31 de marzo de 2010, el Manual de Procedimientos para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de Caminos y Puentes de Cuota dejó de tener efectos, y el procedimiento correspondiente se encuentra establecido en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, asimismo está descrito en la ficha de trámite de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

La “Ficha de trámite”, en adelante ficha, correspondiente a los trámites de permisos para el uso y aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales de cuota y zonas aledañas inscritos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) que aplican a la Dirección General de Desarrollo Carretero, describe el procedimiento a seguir en este caso, el cual se transcribirá a continuación:

1. La solicitud se dirigirá al Director General del Centro SCT de la entidad federativa de que se trate y se entregará en dicho Centro, anexando la documentación legal y técnica correspondiente. El Centro SCT, invariablemente a través de su área jurídica llevará a cabo el cotejo de la documentación legal, emitiendo constancia de dicho cotejo y contará con un plazo de diez días naturales, contados a partir de la recepción de la solicitud, para que, en su caso, se realice la prevención de información faltante. El interesado deberá subsanar la omisión en un plazo de diez días naturales, contados a partir de la notificación de la prevención. En caso de que el interesado no subsane la omisión dentro del plazo previsto o falte información, se tendrá por abandonada la solicitud.

La Ficha de trámite menciona que el interesado deberá de presentar su solicitud en el Centro SCT correspondiente, en la cual se debe anexar la documentación indicada –documentación técnica y legal-. Asimismo contiene la prevención de que en caso de faltar información, en un plazo de 10 días hábiles debe

subsanarse los requisitos faltantes y en caso de no hacerlo se tendrá por abandonada la solicitud.

2. El Centro SCT comunicará al interesado fecha y hora para realizar la visita técnica de factibilidad del proyecto, para la cual extenderá la invitación al concesionario. La visita deberá realizarse dentro de los diez días naturales siguientes a la recepción de la solicitud y el Centro SCT levantará la minuta correspondiente. El Centro SCT, dentro de los quince días naturales siguientes al de la visita técnica de factibilidad, emitirá y notificará al interesado el dictamen de factibilidad. En el dictamen se indicarán al interesado los requisitos adicionales que deberá entregar en caso de que proceda la solicitud. El interesado contará con un plazo de diez días naturales, contados a partir de la notificación del dictamen, para presentar la información que, en su caso, se le requirió. Si transcurrido dicho plazo el solicitante no da cumplimiento al requerimiento, se tendrá por abandonada la solicitud.

La ficha contiene un numeral especial para la visita técnica de factibilidad y lo relativo a esta. El Centro SCT es el encargado de llevarla a cabo, teniendo como invitado al concesionario; el Centro emite y notifica el dictamen. El interesado debe de cumplir con la información requerida, en su caso, para continuar con el trámite en el caso de que la solicitud proceda.

3. Una vez que el expediente cuente con todos y cada uno de los requisitos legales y técnicos y estos cumplan con la normatividad, el Centro SCT procederá a su envío a la Dirección General de Servicios Técnicos, a fin de continuar con el trámite.
4. La Dirección General de Servicios Técnicos procederá a la revisión del proyecto contenido en el expediente y emitirá su opinión respecto a su procedencia 4a) Si la opinión es favorable procederá al envío del expediente a la Dirección General de Desarrollo Carretero para continuar con el trámite. 4b) Si la opinión es desfavorable se devolverá el expediente al Centro SCT, a fin de que se atiendan las observaciones al proyecto o bien lo complemente

En los anteriores numerales contemplan la intervención de la Dirección General de Servicios Técnicos, quien se encargara de la revisión del proyecto contenido en el expediente y emitirá su opinión respecto a su procedencia; si esta es favorable se enviara a la Dirección General de Desarrollo Carretero y se continuara con el trámite; en el caso de ser negativa se regresa al Centro SCT para que se consideren las observaciones hechas.

5. En caso de opinión favorable, la Dirección General de Desarrollo Carretero recibirá el expediente con la opinión del Centro SCT y de la Dirección General de Servicios Técnicos, para continuar con el trámite y emitir la resolución correspondiente.

El expediente de la solicitud de permiso será enviado a la Dirección General de Desarrollo Carretero, quien cuenta con la facultad para otorgar permisos en materia de derecho de vía, desde el año 2011.

#### **6. La Dirección General de Desarrollo Carretero solicitará la opinión del concesionario**

La ficha hace mención de la solicitud de opinión del concesionario dentro del procedimiento de permisos para el aprovechamiento del derecho de vía, la cual será solicitada por la autoridad administrativa.

7. **Una vez realizada la revisión por parte de la Dirección General de Desarrollo Carretero a la documentación legal y técnica contenida en el expediente citado, se procederá de acuerdo a lo siguiente: 7a) Si la documentación legal y técnica cumple con lo señalado en la normatividad y se cuenta con la conformidad del concesionario se resolverá favorablemente. Si existe no conformidad del concesionario, pero los argumentos presentados no están sustentados también se resolverá favorablemente** y se solicitará al interesado el pago de los derechos correspondientes, dándole opciones para que el pago ante señalado se realicen en la Dirección General de Desarrollo Carretero, en el Centro SCT donde ingresó su solicitud o a través de la página de la SCT. 7b) Si la documentación legal y técnica no cumple con lo señalado en la normatividad, la Dirección General de

Desarrollo Carretero resolverá de forma negativa señalando las causas de la improcedencia de la solicitud y devolverá el expediente al promovente del permiso.

La opinión del concesionario es considerada en la ficha como parte del procedimiento para que la autoridad conceda o niegue el permiso al interesado. La única forma en que esta no se tomara en cuenta es si es negativa y sus argumentos no estén sustentados. Cabe mencionar que la opinión del concesionario deberá ser favorable para que la solicitud se resuelva de forma favorable, es decir se otorgue el permiso.

8. Para el caso de resolución favorable la Dirección General de Desarrollo Carretero propondrá el otorgamiento del permiso al Director General de Desarrollo Carretero.<sup>132</sup>

La ficha de trámite menciona que el permiso será otorgado por el Director General de Desarrollo Carretero, facultad que le fue delegada en el año 2011 por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante mencionar que la ficha de trámite hace referencia a la solicitud de la opinión del concesionario, la cual es considerada parte del procedimiento para que la autoridad administrativa pueda emitir resolución favorable al promovente del permiso.

El número 7 del procedimiento establecido en la ficha de trámite menciona que si la documentación legal y técnica cumple con lo señalado en la normatividad y se cuenta con la conformidad del concesionario se resolverá favorablemente; en el caso de que no se cuente con la conformidad del concesionario, y su decisión no esté sustentada la solicitud se resolverá favorablemente.

Estos son los puntos descritos en la ficha de trámite para el procedimiento de los permisos de aprovechamiento del derecho de vida, sin embargo es importante conocer el procedimiento que menciona la norma en materia, es decir el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, ya que el procedimiento que debe

---

<sup>132</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dirección General de Desarrollo Carretero. Tramites <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Tramites/SCT-08-001-A.pdf> 15 de junio de 2016 7:50 PM.

seguir la autoridad administrativa – la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Dirección General de Desarrollo Carretero, como lo establece el Acuerdo de fecha 5 de agosto de 2011- se encuentra establecido en la norma, la cual establece la forma y términos por los cuales se obtendrá el permiso para aprovechar el derecho de vía.

En este punto, donde se mencionará el procedimiento establecido por la ley, es necesario saber cuál es la norma que establece dicho procedimiento. Los caminos se encuentran regulados en la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, sin embargo ninguna de las anteriores detalla el procedimiento de permisos para aprovechar el derecho de vía. La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal contiene en su articulado la definición de derecho de vía y se requiere permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para aprovechar el derecho de vía; y la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que el permiso con el que se debe contar para explotar el derecho de vía será en los términos y formas que se establezcan en el reglamento respectivo.

El artículo 46 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que se debe contar con autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para construir obras dentro o fuera del derecho de vía, en la forma y términos que establezca el reglamento respectivo. El Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, en el artículo 7 establece el procedimiento para obtener autorización para construir obras dentro o fuera del derecho de vía.

*Artículo 7o.- La Secretaría otorgará los permisos para el aprovechamiento del derecho de vía en carreteras libres de peaje o zonas aledañas en un plazo que no excederá de treinta días hábiles, cuando se cumpla con los requisitos y no se afecte la seguridad del derecho de vía.*

*Tratándose de los permisos para el aprovechamiento del derecho de vía en carreteras federales de cuota y zonas aledañas, la Secretaría otorgará los permisos una vez desahogado el siguiente procedimiento:*

*1. Al momento de la presentación del trámite, la Secretaría comunicará al interesado fecha y hora para realizar la visita técnica de factibilidad del proyecto, la cual deberá realizarse dentro de los diez días naturales siguientes;*

*II. El interesado deberá presentar en la visita el proyecto de obra para el aprovechamiento del derecho de vía;*

*III. La Secretaría contará con un plazo de diez días naturales, contados a partir de la recepción de la solicitud, para que, en su caso, se realice la prevención de información faltante;*

*IV. El interesado deberá subsanar la omisión en un plazo de diez días naturales, contados a partir de la notificación de la prevención a que se refiere la fracción anterior.*

*En caso de que el interesado no subsane la omisión dentro del plazo previsto en esta fracción o falte información, se tendrá por abandonada la solicitud;*

*V. La Secretaría, dentro de los quince días naturales siguientes al de la visita técnica de factibilidad a que se refiere la fracción II, emitirá y notificará al interesado el dictamen de factibilidad.*

*En el dictamen a que se refiere esta fracción se indicará al interesado los requisitos adicionales que deberá entregar en caso de proceder el trámite;*

*VI. El interesado contará con un plazo de diez días naturales, contados a partir de la notificación del dictamen a que se refiere la fracción anterior, para presentar la información que, en su caso, se le requirió.*

*En caso de que transcurra el término señalado en esta fracción sin que el solicitante dé cumplimiento al requerimiento, se tendrá por abandonada la solicitud, y*

*VII. La Secretaría emitirá la resolución correspondiente en un plazo que no excederá de veinte días naturales, contados a partir de la recepción de la información requerida.*

Entonces los permisos para el aprovechamiento del derecho de vía en carreteras federales de cuota y zonas aledañas, serán otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes una vez desahogado el procedimiento establecido por la el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, el cual consiste en.

1. Este procedimiento iniciara a petición de parte, es decir el interesado en obtener permiso para construir dentro o fuera del derecho de vía deberá de presentar solicitud formulada y la documentación establecida en el artículo 6 y 6 A del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas ante la Secretaria de Comunicaciones y Transportes por conducto de los Centros SCT de cada entidad federativa, quien le comunicará al interesado fecha y hora



para realizar la visita técnica de factibilidad del proyecto, la cual deberá realizarse dentro de los diez días naturales siguientes. A partir de la recepción de la solicitud la Secretaría de Comunicaciones y Transportes contará con un plazo de diez días naturales para que prevenga al solicitante la falta de información en su solicitud y este deberá subsanar la omisión en un plazo de diez días naturales, contados a partir de la notificación de la prevención. Si no subsana la omisión dentro de este plazo o aun falte información, la solicitud se considerara como abandonada.

2. En la visita técnica, el interesado deberá presentar el proyecto de obra para el aprovechamiento del derecho de vía. Dentro de los quince días naturales siguientes al de la visita técnica de factibilidad, la Secretaría emitirá y notificará al interesado el dictamen de factibilidad. Asimismo se indicaran los requisitos adicionales que deberá de entregar el interesado en caso de proceder el trámite, contando con un plazo de diez días naturales a partir de la notificación del dictamen; si una vez transcurrido el plazo y no se cumplió con el requerimiento, la solicitud se tomara como abandonada.
3. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, emitirá la resolución correspondiente en un plazo que no excederá de veinte días naturales, contados a partir de la recepción de la información requerida.

En el entendido de lo anteriormente planteado, el interesado en obtener permiso para aprovechar el derecho de vía de las carreteras de cuota debe iniciar el trámite presentado su solicitud; además de cumplir con los requisitos, con las normas técnicas en el proyecto; también atender los requerimientos de la autoridad dentro del plazo establecido en la norma, todo esto de acuerdo a lo establecido en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas.

En comparación con la ficha, el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas no hace

mención, dentro del procedimiento de permisos para el aprovechamiento del derecho de vía establecido en el artículo 7, de la solicitud de opinión del concesionario y que esta debe contener la conformidad del concesionario, es decir que su opinión sea favorable para que la solicitud del interesado se resuelva de forma favorable; asimismo no se hace mención sobre la fundamentación que debe contener la opinión negativa del concesionario.

El Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, en el artículo 6 y 6 A establece los requisitos que debe cumplir el interesado y en ninguna fracción se hace mención de que el interesado debe celebrar convenio o, lo que el concesionario denomina, contrato para el uso y aprovechamiento del derecho de vía con el concesionario y contar con la opinión del concesionario.

Entonces el contrato entre el particular y el concesionario, así como la opinión del concesionario no están establecidas por el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, que de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Vías Generales de Comunicación es la norma que establece la forma y términos en que se puede tener autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para construir obras dentro o fuera del derecho de vía.

En la Subdirección de Seguimiento de Permisos y Aprovechamiento, de la Dirección General de Desarrollo Carretero de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes me explicaron que el procedimiento que actualmente se sigue para los permisos de aprovechamiento del derecho de vía es el que se encuentra descrito en la Ficha de trámite de la COFEMER y en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas. Este inicia en el Centro SCT correspondiente donde el interesado presenta su solicitud acompañada de la documentación legal y técnica correspondiente, en el caso de que faltare documentación se le hará saber al interesado para que este, dentro del plazo, subsane la omisión; asimismo se le comunicara el día y la hora para que se realice la visita técnica

de factibilidad, donde se invitara a un representante del concesionario y se levantara minuta de la visita.

Posteriormente, sí se cumpliera con todos los requisitos técnicos y legales, y cada una de las omisiones de información fueren subsanadas por el interesado, el Centro SCT enviará el expediente a la Dirección General de Servicios Técnicos, quien se encargara de revisarlo y emitirá su opinión al respecto; si la opinión es desfavorable el expediente se regresara al Centro SCT con el fin de que se atiendan las observaciones; y si la opinión es favorable, el expediente será enviado a la Dirección General de Desarrollo Carretero.

En la Dirección General de Desarrollo Carretero el expediente será revisado técnica y legalmente; asimismo se solicitara la opinión del concesionario, se solicita su opinión operativa respecto de la construcción de dicho proyecto. En el caso de que el expediente no cumpliera con las normas técnicas y legales, la solicitud se resolverá de forma negativa. Si el expediente cumple técnica y legalmente, y se cuenta con la opinión favorable del concesionario, la solicitud se resolverá como favorable, y se le solicitara el pago de derechos.

En la práctica que se pudo tener durante seis meses de servicio social, se observó que **la opinión del concesionario es parte del procedimiento de permisos para la explotación del derecho de vía, aunque no esté contemplada en las normas aplicables, ya que aun cumpliendo con los requisitos técnicos y legales, el proyecto debe de contar con la opinión favorable del concesionario para otorgarse el permiso; en caso de que el concesionario no haya expresado su opinión como favorable, no permitiría la liberación del derecho de vía y por consiguiente la construcción de la obra.**

El concesionario afirmaba que se le tenía que solicitar la opinión ya que, como lo establece el título de concesión, se le había otorgado la concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos.

Además el interesado tendría que someterse al contrato en el que se establecía el pago de contraprestación por el aprovechamiento del derecho de vía; si el interesado no celebraba contrato con el concesionario, este no expresaría su

opinión, y en el caso de que se otorgue el permiso sin su opinión, el concesionario no liberará el derecho de vía para una obra que aprovecharía la carretera concesionada en su favor. El concesionario afirma que este contrato se sujetaba a los derechos que tenía para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos, establecidos en el título de concesión.

Como se recordara, toda concesión genera derecho y obligaciones, y el concesionario en el ejercicio de estos ha justificado que se le solicite su opinión y que el interesado se someta a un contrato de pago de contraprestación por el aprovechamiento del derecho de vía de la carretera concesionada.

El concesionario manifestara su conformidad a través de su opinión con esto pretende dar cumplimiento a su obligación de conservar y mantener los caminos, ya que el proyecto del interesado es analizado por el concesionario para verificar que no cause ningún daño a la vía. Con esto justifica la razón de ser de la opinión del concesionario.

Por otra parte el concesionario fundamenta en el ejercicio de sus derechos – como lo es operar y explotar la vía- el celebrar un contrato, el cual establece pago de contraprestación por el aprovechamiento del derecho de vía entre el interesado (promovente) y el concesionario, debido a que se está aprovechando el camino donde el concesionario ejercerá sus derechos que le fueron otorgados en la concesión.

Como se redactó en el capítulo de generalidades el concesionario es quien está obligado a mantener en buen estado la vía y es quien cuenta con el uso y explotación del bien nacional, sin que la federación pierda la propiedad de ese bien nacional, esto se relaciona con lo argumentos planteado por el concesionario para qué se solicite su opinión y el contrato de contraprestación; sin embargo estos no se encuentran establecidas en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, ni mucho menos en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, como se pudo haber observado cuando se desglosó el procedimiento. Y al carecer de una regulación se presta a un sinnúmero de irregularidades que pueden llegarse a suscitar.

Con la información brindada por quienes conocen el procedimiento y cuentan con una mayor experiencia, y comparándola con lo contenido en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas y en la ficha de trámite, comprendí que la opinión del concesionario forma parte del procedimiento, aun cuando esta no está regulada. Esta aparece en la ficha de trámite y en la práctica de este trámite se solicita y forma parte del expediente, entonces ¿por qué no se encuentra regulada por la Ley General de Vías de Comunicación y el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas?

En cuanto al convenio que se celebra entre el concesionario y el permisionario, se le pregunto a la Subdirección de Seguimiento de Permisos y Aprovechamiento, quienes mencionaron que tenían conocimiento que el permisionario tenía que someterse a un contrato con contraprestación para que estos emitieran su opinión a la Secretaria de Comunicaciones y Transportes; sin embargo no conocían el contenido del mismo, ya que el concesionario no les hacía llegar información al respecto. Sí la concesión es sobre un bien de la nación, cuya propiedad le sigue perteneciendo a la federación y el concesionario celebra un convenio cuyo objeto es el aprovechamiento del derecho de vía de la carretera que le fue concesionada y por el cual va a recibir una contraprestación ¿No es importante que se le informe a la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, quien es la facultada para otorgar concesiones en materia de caminos y puentes, sobre este convenio? Y ¿Por qué no está regulado el convenio, mediante el cual el concesionario emitirá una opinión que se encuentra como parte del procedimiento administrativo?

Desde un punto de vista particular, la opinión y el contrato no tiene razón de ser al no estar regulada por norma alguna, por un parte la opinión aparece en la ficha de trámite, pero el contrato no. El concesionario fundamenta con el título de concesión que se le solicite su opinión y la celebración de un contrato con el permisionario, el cual no puede estar por encima de lo establecido en las leyes federales en materia.

Recordemos que el procedimiento administrativo se rige por principios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Estos principios son: economía, celeridad, eficacia, buena fe, publicidad y legalidad, los cuales "...sirven de garantía para el administrador en la tramitación del expediente."<sup>133</sup>

Uno de los pilares del Estado de Derecho es el principio de legalidad, el cual "...entraña que lo administrativo debe ceñir su actuar a lo que disponga la ley..."<sup>134</sup> es decir que la autoridad administrativa debe apegarse a lo establecido en la ley para dictar sus actos.

Miguel Alejandro López Olvera ha citado en su obra el criterio de Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual establece que "las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esa determinaciones conculcarían violación de garantías individuales."<sup>135</sup>

Este principio de legalidad debe ser el eje motor por el cual se lleve a cabo el procedimiento de permisos para el aprovechamiento del derecho de vía; por lo tanto todos y cada uno de los actos realizados por la autoridad y documentos requeridos tienen que estar establecidos en la ley y la autoridad administrativa no puede tomar o determinar su decisión por requisitos y actos no contemplados en la ley.

---

<sup>133</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Los Principios del Procedimiento Administrativo, pág. 173 [En línea]. Disponible: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/12.pdf> 6 de julio de 2016 14:00 PM

<sup>134</sup> TORRUCO Salcedo, Sitali. El Principio de Legalidad en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, pág. 5 [En línea]. Disponible: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2724/4.pdf> 10 de julio de 2016 23:00 PM

<sup>135</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Los Principios del Procedimiento Administrativo, pág.181 [En línea]. Disponible: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/12.pdf> 10 de julio de 2016 19:00 PM

La concesión le ha generado derechos y obligaciones al concesionario, los cuales debe cumplir y ejercer. Por una parte está obligado a conservar el camino y por otra tiene el derecho de explotar la concesión que le fue otorgada -aun cuando no se ha establecido qué se debe entender por explotación, ya que el concesionario engloba en la explotación la facultad de someter a contrato de contraprestación al interesado en aprovechar el derecho de vía -pero la definición de explotación no es el tema de esta investigación-. Sin embargo en el ejercicio y cumplimiento sus derechos y obligaciones no deberían de causar algún tipo de irregularidad dentro del procedimiento para los permisos de aprovechamiento del derecho de vía.

Como se observó el procedimiento se lleva acorde a lo establecido en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas hasta llegar a la opinión del concesionario y el contrato de contraprestación, los cuales no se encuentran regulados por normas en materia y cuyo único fundamento es la concesión y los derechos y obligaciones que genera. Con esto se transgrede el principio de legalidad, haciendo que la opinión del concesionario sea parte del procedimiento y -se puede decir- un requisito indispensable para que se pueda otorgar el permiso; en caso de que se otorgue el permiso sin la opinión del concesionario éste no liberara el derecho de vía impidiendo la ejecución del proyecto; sucede lo mismo con el contrato de contraprestación al que se tiene que someter el promovente, ya que en ninguna norma en materia se encuentra referencia alguna sobre este, sin olvidar el punto en que el concesionario no hace del conocimiento a la Secretaría del contenido de este y ,por obvias razones, ni del monto de la contraprestación.

En el capítulo de "Antecedentes" se habló de cuando llego la época en que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dejo de ocuparse de la construcción de carreteras y delego ésta facultad a los particulares, los cuales tienen que demostrar su capacidad técnica y legal para poder obtener la concesión. El concesionario es quien realiza la inversión en la concesión para que él posteriormente obtenga beneficios y recupere lo que invierte, razón por

la cual la concesión de carreteras dura hasta 30 años, ya que en un menor tiempo no podría recuperar su inversión; asimismo el tiempo que dure la concesión tiene que mantener en buen estado el camino que el Estado le está delegando. Todo lo anterior se encuentra plasmado en los derechos y obligaciones que tiene el concesionario y que puede ejercer y cumplir para conservar la concesión y en beneficio de la población, quien obtendrá un servicio.

Los derechos y obligaciones del concesionario y promovente se comienzan a relacionar cuando: por una parte el concesionario quiere ejercer sus derechos y obligaciones para recuperar su inversión y para mantener la concesión; y por otra el promovente cumple con los requisitos –celebrar contrato con el concesionario y la opinión del concesionario- que no se encuentra establecidos en las normas que rigen el procedimiento, situación que ignoran y deciden cumplir debido a que es de su interés obtener el permiso y poder realizar su proyecto. Con esto se genera una violación al principio de legalidad, principio por el cual se debe de regir todo procedimiento administrativo.

Como bien lo establece el principio de legalidad, la autoridad administrativa debe apegarse a lo establecido en la ley, y en este caso se debería apegarse a la ley y el procedimiento no debería de adquirir un nuevo paso, es decir la opinión del concesionario y los antecedentes de esta, o sea el contrato de contraprestación; sin embargo el concesionario tiene derecho de recuperar su inversión, además debe mantener en buen estado el camino otorgado para la concesión. En virtud de que no se puede impedir que el concesionario cumpla sus obligaciones y ejerza sus derechos, y que se siga violando al promovente el principio de legalidad, es importante y necesario que se regule la opinión del concesionario y el convenio de contraprestación.

Dado a que la opinión y el convenio de contraprestación derivan de las obligaciones y derechos del concesionario, estos deberían de establecerse en la ley en materia de concesiones de caminos; de acuerdo a lo establecido en los artículos 1 y 6 de Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, esa es la ley en materia de concesiones de caminos. Su capítulo II está dedicado a



la Concesiones y Permisos, comienza en el artículo 6 y termina en el artículo 18; se propone que en un artículo consecuente al artículo 7, donde se contempla el desarrollo del concurso público mediante el cual se otorgara la concesión, se deje regulado la opinión y el respectivo contrato quedando de la siguiente forma:

Artículo 7o.- Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgarán mediante concurso público, conforme a lo siguiente:

[...]

Artículo 7-A.- Cuando se solicite permiso para aprovechar el derecho de vía en una carretera concesionada, la Secretaría solicitara al concesionario su opinión operativa, al respecto; esta opinión deberá de ser emitida dentro del plazo destinado para que la autoridad resuelva dicha solicitud. En el caso de ser opinión negativa, sus argumentos presentados deberán de estar sustentados.

El concesionario podrá celebrar contrato con el promovente del permiso para aprovechar el derecho de vía, y solicitar pago de contraprestación derivado del mismo, con el fin de recuperar su inversión realizada en la concesión, dando a conocer a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico los montos de la contraprestación y el respectivo convenio. Dicho convenio se celebrara acuerdo a lo establecido en las normas federales y las buenas costumbres.

Al regular la opinión del concesionario y el convenio se protegerán los derechos del concesionario y del promovente; asimismo se evitara alguna irregularidad al momento en que el concesionario emita su opinión y se celebre el contrato de contraprestación.

Es importante que se regule la opinión y el contrato del concesionario, ya que no se puede continuar con esta laguna en la ley que genera violación al principio de legalidad del promovente y no permite el ejercicio de los derechos del concesionario. Si estas figuras forman parte del procedimiento que se lleva a cabo en la práctica, entonces es tiempo de darle seguridad al promovente- que también realiza una inversión- al concesionario y a los bienes de la

federación, debe de desaparecer esta gran laguna de la ley que ha permanecido por años.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** La modernización de las vías de comunicación es uno de los factores que permite el desarrollo del país. Desde la época independiente de México hasta la fecha el desarrollo las vías de comunicación han estado en manos de diferentes Secretarías de Estado, las cuales se han encargado de su construcción, mantenimiento y modernización de las mismas. Este trabajo fue realizado, primeramente por la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores; posteriormente estas facultades se dividieron entre la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y por último la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien goza de estas facultades hasta la fecha.

**SEGUNDA.-** La renovación de la infraestructura de las vías de comunicación necesitó la intervención del sector privado, transformando las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La Secretaría atendería los aspectos normativos, el ejercicio de la autoridad, la planeación, el control y la evaluación, mientras que la construcción y la prestación de servicios sería atendida por el sector privado. La participación del sector privado ha permitido que la Secretaría cumpla con sus función de proveer de una infraestructura moderna y suficiente en materia comunicaciones y transportes para que estos puedan proporcionar servicios de calidad y competitivos.

**TERCERA.-** Las Vías Generales de Comunicación son los caminos, puentes, vías férreas, aeropuertos, puertos y telecomunicaciones; reguladas por las respectivas leyes en materia. Los caminos, puentes, vías férreas componen las vías de comunicación terrestres. Indistintamente, una carretera o camino es una construcción de la Federación sobre la superficie terrestre con condiciones de ancho, alineación y pendiente, acondiciona que lleva vehículos de una entidad federativa a otra y puede llegar a entroncar con un camino de otro país; se clasifican de forma administrativas en: federales, estatales y vecinales o rurales.

**CUARTA.-** El derecho de vía forma parte de la construcción de una carretera, el cual es el terreno cuya anchura establecida por la Ley de Caminos, Puentes y

Autotransporte Federal será a partir de 20 metros de cada lado del eje de la vía, la cual alojará obras y los elementos de la infraestructura de carreteras y puentes, y el terreno que limita con una carretera federal hasta una distancia de 100 metros es la zona aledaña.

**QUINTA.-** Los bienes nacionales están sujetos al régimen de dominio público, dentro de estos se contemplan los bienes de uso común y en estos se encuentran los caminos, carreteras, puentes y vías férreas. Entonces las carreteras son parte de los bienes nacionales. Se puede otorgar concesión sobre los bienes nacionales, cuando la autoridad no puede explotar bienes o desarrollar actividades propias del Estado, por causa de incapacidad económica o por considerarla útil y conveniente, a un particular de acuerdo con lo establecido en las normas en materia. Cuando la autoridad administrativa otorga al sector privado el manejo y construcción de nuevas carreteras federales, son denominadas, carreteras federales de cuota. La Red Nacional de Carreteras de México está compuesta por 377,659 Km, los cuales el 13.1% pertenece a la Red Federal, y el 2.4% de este pertenece a las carreteras federales de cuota.

**SEXTA.-** De la concesión surgen derechos y obligaciones para el concesionario, es a quien se le otorgaron derechos, obligaciones y las facultades para el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de los bienes. Los derechos del concesionario son intransferibles, él podrá disponer de la cosa concesionada, de acuerdo a los límites de la ley y el título de la concesión; realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieran, recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas; y oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran en su ámbito de operaciones. Sus obligaciones son el ejercer personalmente y directamente la concesión; cuidar los bienes concesionados; no interrumpir el servicio público y respetar la tarifa que corresponde.

**SÉPTIMA.-** Un permiso remueve un obstáculo o impedimento determinado por la norma legal para que un particular pueda ejercer su derecho, es decir preexiste un derecho; por otra parte en la autorización el interesado tiene que

cumplir requisitos, condiciones o circunstancias para que este pueda ejercer su derecho preexistente. En cambio la concesión genera nuevos derechos y obligaciones, no remueve obstáculos, ni hay derechos preexistentes.

**OCTAVA.-** El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que se puede concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación. La autoridad administrativa facultada para otorgar concesiones en materia de vías de comunicación es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el artículo 5 y 30 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el artículo 72 de la Ley General de Bienes Nacionales y el artículo 8 y 41 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; asimismo se establece que es su facultad otorgar permisos. Estas facultades serán ejecutadas por el Secretario, para el caso de las concesiones, y por el Director General de Desarrollo Carretero para los permisos; esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 y 20, respectivamente, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

**NOVENA.-** Para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales se requiere concesión, la cual durara hasta 30 años. El procedimiento para otorgar la concesión comienza con la publicación de la convocatoria, la cual se resolverá en un plazo no mayor de 90 días, la cual contendrá las bases necesarias que deberán cumplir los particulares que deseen participar en el concurso; la convocatoria se limita a los particulares que demuestren su capacidad técnica y financiera, como anteriormente se menciona es importante ya que no se puede suspender los servicios públicos y la explotación de los bienes nacionales no debe de ser forma descuidada. Esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 y 7, respectivamente, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y artículo 14 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. El cumplimiento del término de la concesión, es una formas en que termina la concesión, las cuales se encuentran establecidas el artículo 16 del mismo ordenamiento y 74 de la Ley General de Bienes

Nacionales; al concluir la concesión la vía de comunicación pasara a ser dominio de la nación –artículo 18 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal-.

**DECIMA.-** Se requiere permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la forma y términos que establezca el reglamento respectivo para construir dentro o fuera del derecho de vía. Los permisos le serán otorgado a quienes ostenten la nacionalidad mexicana, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 y 9 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; el artículo 14 y 46 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y el artículo 5 del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas. El interesado en obtener el permiso deberá de presentar su solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 6, 6-A, 27 y 34 del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas. Posteriormente se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 7 del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas; previamente al otorgamiento del permiso, en caso de que la solicitud fuese aprobada, se deberá de cumplir con el pago de derechos establecidos en el artículo 10 del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas; y los artículos 172 y 237 de la Ley Federal de Derechos. Una vez otorgado el permiso se deberán de dar cumplimiento a cada una de las obligaciones establecidas en el artículo 8 del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas.

**DÉCIMO PRIMERA.-** El permisionario y el concesionario tendrán que ejecutar por sí mismos los derechos y obligaciones establecidos en las concesiones o permisos, sin embargo podrán ceder, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y el artículo 13, de la Ley de Vías Generales de Comunicación; asimismo no se podrá ceder, hipotecar, ni en manera alguna gravar o enajenar la concesión o el permiso a

ningún Gobierno o Estado extranjero, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 18 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Las causas por las cuales se puede revocar un permiso y una concesión se encuentran establecidas en el artículo 17 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y artículo 76 de la Ley General de Bienes Nacionales.

**DÉCIMO SEGUNDA.-** La concesión de carreteras es un acto del Estado, por el cual otorga a un particular el derecho a prestar un servicio público y a explotar bienes del dominio público, durante 30 años en México, sujeto a diversas condiciones. El procedimiento para otorgar la concesión de una carretera se encuentra establecido en la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el cual consiste en: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes recibirá las solicitudes con los requisitos establecidos en la Ley de Vías Generales de comunicación y en el Reglamento en materia de la concesión, asimismo esta debe de ir acompañada de los estudios técnicos correspondientes. Se realizarán los estudios técnicos en materia de conservación del equilibrio ecológico. Si los resultados son favorables, la solicitud se publicará en los periódicos de mayor circulación y el Diario Oficial de la Federación; en el plazo de diez días contando a partir de la última publicación las personas que resulten afectadas pueden presentar sus observaciones.

Una vez transcurrido el plazo y se haya cumplido con los requisitos técnicos administrativos y legales que señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se podrá otorgar la concesión y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

**DÉCIMO TERCERA.-** El procedimiento de permisos para el aprovechamiento del derecho de vía, se encuentra establecido en el artículo 7 del Reglamento, asimismo la Ficha de Trámite de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) describe el procedimiento que se sigue. Ambos contemplan los puntos similares, que se encuentran en el artículo 7, sin embargo en la ficha de trámite se hace mención de la opinión del concesionario, solicitada por la

autoridad administrativa. No se hace mención en de los anteriores, sobre el contrato celebrado entre el concesionario y el promovente. El procedimiento que actualmente se sigue para los permisos de aprovechamiento del derecho de vía es el que se encuentra descrito en la Ficha de trámite de la COFEMER y en el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, entonces la opinión del concesión es parte del procedimiento de permisos para la explotación del derecho de vía, aunque no esté contemplada en el Reglamento, ya que aun cumpliendo con los requisitos técnicos y legales, el proyecto debe de contar con la opinión favorable del concesionario para otorgarse el permiso, ya que el concesionario no ha expresado su opinión como favorable, este no permitiría la liberación del derecho de vía y por consiguiente la construcción de la obra.

**DÉCIMO CUARTA.-** El concesionario es quien está obligado a mantener en buen estado la vía y es quien cuenta con el uso y explotación del bien nacional, sin que la federación pierda la propiedad de ese bien nacional, es por eso que se solicita su opinión y se celebra el contrato de contraprestación; sin embargo estos no se encuentran establecidas en el reglamento, ni mucho menos en el procedimiento establecido en la ley, y al carecer de una regulación sobre estas se presta a un sinfín de irregularidades.

**DÉCIMO QUINTA.-** La opinión del concesionario y el contrato de contraprestación no se encuentran regulados, es decir, no cuentan con fundamento jurídico, lo cual provocaría, al realizarse el procedimiento, que se violente el principio de legalidad, establecido en el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el cual consiste en que las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública. Por lo tanto este principio debe ser el eje motor por el cual se lleve a cabo el procedimiento de permisos para el aprovechamiento del derecho de vía y por lo tanto todos y cada uno de los actos realizados por la autoridad y documentos requeridos tienen que estar establecidos en la ley y la autoridad administrativa no puede tomar o determinar su decisión por requisitos y actos no contemplados en la ley.



**DÉCIMO SEXTA.-** Los derechos y obligaciones del concesionario se relacionan cuando, por una parte el concesionario quiere ejercer sus derechos y obligaciones para recuperar su inversión y para mantener la concesión y por otra el promovente cumple con estos requisitos que no se encuentra establecidos en las normas que rigen el procedimiento, situación que ignoran y deciden cumplir debido a que es de su interés obtener el permiso y poder realizar su proyecto, generando una violación al principio de legalidad, principio por el cual se debe de regir todo procedimiento administrativo, por lo tanto es importante su regulación. Al regular la opinión del concesionario y el contrato se protegerán los derechos del concesionario y del promovente; asimismo se evitara que exista alguna irregularidad al emitir su opinión el concesionario y la celebración del contrato de contraprestación.

**FUENTES CONSULTADAS.****BIBLIOGRAFICAS.**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Segunda edición, Porrúa, México, 1998.

CRESPO VILLALAZ, Carlos, Vías de Comunicación, Caminos, Ferrocarriles, Aeropuertos, Puentes y Puertos Tercera Edición, Editorial Limusa S.A. de C.V., México 2005.

FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal. La Nueva Estructura, Porrúa, México, D.F., 1979.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Trigésima novena edición, Porrúa, México, 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er Curso, Quinta edición, Oxford, México, 2005.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 2do Curso, Cuarta edición, Oxford, México, 2012.

OLIVERA TORO, José. Manual de Derecho Administrativo, Tercera edición, Porrúa, México, 1972.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Comisión de Administración Pública, Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970, México, 1970.

CASO LOMBARDO, Andrés, et al., Cien años de Comunicaciones y Transportes en México: 1591-1991, Secretaría De Comunicaciones y Transportes, México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Olimpo Imprente, México, 1959.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Tomo II, Novena edición, Porrúa, México, 1979.

Trabajo editado por la Dirección General de Planeación de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Evaluación del Impacto Ambiental en Obras de Infraestructura del Transporte, Propuesta Metodológica, México, 1995.

UNIDAD DE AUTOPISTA DE CUOTA DE LA SUBSECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE PROYECTOS DE BANOBRAS, 111 Preguntas Sobre Concesiones de Autopistas en México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Banco Nacional de Obras S.N.C., México, 2003

### **LEGISLATIVAS.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglamento Interior de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal

Ley General de Bienes Nacionales

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas.

Ley Federal de Derechos

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía.

### **ELECTRÓNICAS.**

CALAFELI, Jorge E. Teoría General de la Concesión, [En línea]. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf>

FRAGA, Gabino. Régimen Patrimonial, [En línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/590/20.pdf>

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Los Principios del Procedimiento Administrativo, [En línea]. Disponible: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/12.pdf>

Manual de Organización General de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes  
<http://www.sct.gob.mx/normatecaNew/wpcontent/uploads/2014/02/orggeneral31.pdf>

MERRITT, Frederick S., et al., Manual del Ingeniero Civil, Tomo II. Cuarta Edición, McGraw-Hill Interamericana, México, 1999 [En línea]. Disponible: <https://vagosdeunisucre.files.wordpress.com/2012/11/manual-del-ingeniero-civil.pdf>

MORENO PÉREZ, Salvador. La Secretaria de Comunicaciones y Transportes Infraestructura para el Desarrollo, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, [En Línea] Disponible <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/293628/956438/file/Secretaria-comunicaciones-transportes-docto144.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Comunicaciones\\_y\\_Transportes.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes.pdf)

Real Academia Española. Vía. <http://dle.rae.es/?id=biXBkO2> 19 de abril de 2016 19:49 PM

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ¿Quiénes somos y Qué hacemos? <http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/article/quienes-somos-y-lo-que-hacemos/>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Manual de Procedimientos para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de Caminos y Puentes de Cuota, México, 1997 <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Tramites/manual.pdf>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dirección General de Desarrollo Carretero. Tramites <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Tramites/SCT-08-001-A.pdf>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Manual de Proyecto Geométrico de Carreteras [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGRH/html\\_spc/formatos/manual\\_de\\_proyecto\\_geometrico\\_SCT.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGRH/html_spc/formatos/manual_de_proyecto_geometrico_SCT.pdf)

Secretaría De Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Caminos de Acceso y Sacacosecha [http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/noticias/2012/Documents/FICHAS%20TECNICAS%20E%20INSTRUCTIVOS%20NAVA/FICHA%20TECNICA\\_CAMINOS%20DE%20ACCESO%20Y%20SACACOSECHA.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/noticias/2012/Documents/FICHAS%20TECNICAS%20E%20INSTRUCTIVOS%20NAVA/FICHA%20TECNICA_CAMINOS%20DE%20ACCESO%20Y%20SACACOSECHA.pdf)

TORRUCO Salcedo, Sitali. El Principio de Legalidad en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, [En línea]. Disponible: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2724/4.pdf>

**OTRAS.**

Entrevista con los Ingenieros de la Subdirección de Seguimiento de Permisos y Aprovechamiento, de la Dirección General de Desarrollo Carretero de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El día 15 de junio del año 2016

Glosario <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/9943/Glosario.pdf>

Conceptos

Generales

<http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/444/A4.pdf?sequence=4>

Repsol,

Glosario

de

Términos

[https://www.repsol.com/pe\\_es/productos\\_y\\_servicios/productos/peasfaltos/glosario/default.aspx](https://www.repsol.com/pe_es/productos_y_servicios/productos/peasfaltos/glosario/default.aspx)

## G L O S A R I O.

**Acceso:** Obra que enlaza un predio con una carretera federal para permitir la entrada y salida de vehículos, mediante carriles de aceleración y desaceleración.

**Alineamiento:** Proyección del desarrollo del eje del proyecto de una carretera sobre un plano horizontal o vertical.

**Anuncio:** Rótulo de información, publicidad o propaganda que difunde a los usuarios de una vía de comunicación carretera, mensajes relacionados con la producción y venta de bienes y servicios, así como actividades cívicas, políticas o culturales.

**Cruzamiento:** Obra superficial subterránea o elevada que cruza de un lado a otro la carretera.

**Eje de camino:** Línea imaginaria que corre longitudinalmente a lo largo del centro del camino.

**Instalación marginal:** Obra para la instalación o tendido de ductos, cableados y similares que se construyen a 2.5 metros dentro del límite del derecho de vía de una carretera, que podrá removerse por la Secretaría cuando las necesidades del servicio lo requieran.

**Memoria descriptiva:** En la Memoria Descriptiva se debe indicar los antecedentes y detalles del proyecto, dejando constancia de las consideraciones y circunstancias que llevaron a las soluciones adoptadas; los propósitos de la construcción proyectada, las investigaciones y los estudios realizados para dar una cabal idea de la factibilidad del proyecto.

**Parador:** Instalaciones y construcciones adyacentes al derecho de vía de una carretera federal en las que se presten los siguientes servicios: alojamiento, alimentación, servicios sanitarios, servicios a vehículos y comunicaciones.

**Pendiente:** Inclinación de la rasante del camino a lo largo de su alineamiento. Este talud se expresa en porcentaje, la relación entre el cambio en elevación y distancia recorrida.

**Señal informativa:** Tablero o franja en postes, dentro del derecho de vía, con leyendas o símbolos que tienen por objeto guiar al usuario a lo largo de su itinerario por la carretera, a lugares de interés o de prestación de servicios.

**Sección transversa:** La sección transversal de un camino es un corte vertical normal al alineamiento horizontal, este permite definir las disposiciones y dimensiones de los elementos que forman el camino en el punto correspondiente a cada sección y su relación al terreno natural.

**Subrasante:** Su espesor es comúnmente de 30 cm y está formada por suelos seleccionados para soportar las cargas que le transmite el pavimento.

**Transitabilidad:** Nivel de servicio de la infraestructura vial que asegura un estado tal de la misma que permite un flujo vehicular regular durante un determinado periodo.