

402
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGON"**

**" ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO PARA CONCESIONAR UN
SERVICIO DE RADIOCOMUNICACION "**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GUADALUPE ARACELI RAVELO ORTEGA**

ASESOR. LIC. MIGUEL AGUILAR GARCIA

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

DEDICATORIAS

**A DIOS :
PORQUE TENER FE EN ÉL,
LOGRÓ QUE REALIZARA
MI GRAN SUEÑO.**

**A MIS QUERIDOS PADRES :
DR. OSCAR RAVELO SÁNCHEZ Y
SRA. MARÍA ORTEGA DE RAVELO,
PORQUE GRACIAS A SU AMOR,
APOYO, ESTÍMULO Y EJEMPLO,
LOGRARON QUE ALCANZARA
MIS ANHELOS.**

A MI ADORADO ESPOSO :
ALBERTO RAZO MEZA,
QUIEN SIEMPRE ME
APOYÓ Y ALENTÓ EN EL
TRANSCURSO DE MI
CARRERA.

HAGO PATENTE MI
AGRADECIMIENTO AL
LIC. MIGUEL AGUILAR GARCÍA,
POR SUS ENSEÑANZAS, SU
INVALUABLE AYUDA Y SABIOS
CONSEJOS EN LA ELABORACIÓN
DEL PRESENTE TRABAJO.

ÍNDICE

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES COMO ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN	
A. Ubicación y competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	9
1. Concepto de Estado	9
2. Formas de Estado	10
3. Las funciones del Estado	16
4. La Administración Pública como organización del Poder Ejecutivo	19
5. La Centralización	22
6. Concepto de Secretaría de Estado	26
7. Origen de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	26
8. Facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	31
9. Facultades contenidas en otras leyes	37
B. El Secretario de Comunicaciones y Transportes como autoridad de trámite y resolución de los asuntos de su competencia	40
1. Concepto de Secretario de Estado	40
2. Marco jurídico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	45
3. La Comisión Federal de Telecomunicaciones	48

C. La Radiocomunicación como un Servicio Público	53
1. Concepto de Servicio Público	53
2. Características del Servicio Público	55
3. Clasificación del Servicio Público	56
4. La Radiocomunicación como Servicio Público	58

CAPÍTULO II. LA CONCESIÓN, EL PERMISO, LA LICENCIA Y LA AUTORIZACIÓN

A. La concesión	61
1. Naturaleza jurídica	61
2. Tipos	71
3. Efectos	76
B. El permiso	79
1. Naturaleza jurídica	79
2. Elementos	81
3. Efectos	92
C. La licencia y la autorización	96
1. Características	96
D. Diferencias de los permisos, licencias y autorizaciones con la concesión	98

CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA CONCESIÓN PARA EL SERVICIO DE RADIOCOMUNICACIÓN

A. Inicio del procedimiento	104
------------------------------------	------------

1. Publicación de la convocatoria por parte de la Secretaría	104
2. La solicitud de los particulares para obtener la concesión	106
3. Requisitos	107
a. Legales	107
b. Formales	113
B. Resolución de la Secretaría para el otorgamiento de la concesión	114
1. Acreditamiento del interés público	114
2. La garantía para el cumplimiento de obligaciones	116
3. El otorgamiento de la concesión	116
C. Derechos y obligaciones derivados de la concesión	122
1. Los que se refieren a la concesionaria en relación con la Secretaría	122
2. Los que se refieren a la concesionaria en relación con los usuarios	123
3. Régimen financiero de la concesión	124
4. La inspección, vigilancia y sanciones del cumplimiento del servicio público	129
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	135

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La razón por la cual elegí el tema *"ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA CONCESIONAR UN SERVICIO DE RADIOCOMUNICACIÓN"*, se debe a que considero que es un tópico actual referido a un servicio específico en materia de telecomunicaciones, siendo éstas de primordial importancia para el desarrollo de nuestro país; por ello me parece interesante abordar este tema, tomando en cuenta que poco a poco van adquiriendo mayor fuerza los diversos servicios de comunicaciones, convirtiéndose en parte cotidiana de nuestra sociedad.

Ahora bien, la realización de este trabajo de Tesis es con el objeto de llevar a cabo un estudio jurídico-doctrinal de manera general, sobre las diversas figuras de radiocomunicación, tomando en consideración que éstas se encuentran estrechamente vinculadas dentro de nuestro sistema administrativo.

El método primordial a utilizar será el documental, basado en la doctrina y legislación vigente.

En el primer capítulo se hablará de las facultades con que cuenta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como un órgano administrativo del Poder Ejecutivo, con la finalidad de analizar y comprender el alcance de este Órgano de la Administración Pública Federal Centralizada.

En el segundo capítulo nos encargaremos del estudio de la concesión y de sus aspectos generales, tomando en consideración que constituye una figura jurídica que se caracteriza por establecer un derecho en favor del particular; así mismo hablaremos del permiso como acto administrativo por medio del cual al

particular permisionario se le faculta para explotar o instalar un servicio, reconociéndosele un derecho preestablecido, estando sujeto a modalidades y limitaciones. Veremos a la Noencia y a la autorización como actos que condicionan al particular en el ejercicio de algunos de sus derechos.

Para finalizar, en el tercer y último capítulo, señalaremos con apego a los diversos ordenamientos legales, el procedimiento concesionario, con el objeto de buscar posibles soluciones a los diferentes conflictos existentes en la práctica entre los particulares y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que han sido originados en virtud de no existir precisión en la aplicación de los procedimientos legales que corresponden por parte de la autoridad competente.

CAPÍTULO I
ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LA
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y
TRANSPORTES COMO ÓRGANO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
CENTRALIZADA DEL PODER EJECUTIVO DE LA
UNIÓN

CAPÍTULO I. ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES COMO ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN.

A. Ubicación y competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En virtud de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo de la Unión, es indispensable señalar previamente, porqué constituya parte de la administración pública federal centralizada.

1. Concepto de Estado.

En primer término, comenzaré estableciendo de manera general, lo que es el Estado y sus formas, ya que todo órgano que deriva del Poder Ejecutivo, en nuestro país, constituye parte del Estado; así mismo hablaré de las formas de gobierno, y en especial de la adoptada por México.

El Estado es definido por el maestro Miguel Acosta Romero en su libro *Teoría General del Derecho Administrativo* como "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".(1)

1 Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 11ª ed., Editorial Porrúa, México, 1993, p. 78.

El Estado es concebido en el Diccionario Jurídico Mexicano "como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente".(2)

Andrés Serra Rojas, en su obra Derecho Administrativo manifiesta que el Estado "aparece como una comunidad política o autoridad, formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado".(3)

Desde mi punto de vista, quien establece una definición más concreta, clara y precisa de lo que significa el Estado, es el maestro Eduardo García Máynez, quien en su obra Introducción al Estudio del Derecho, señala que el Estado es "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".(4) Con esta definición se establecen los tres elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder.

El poder político está constituido por normas, así como por actos que se encuentran regulados normativamente; por otra parte, la población y el territorio se refieren a ámbitos personales y espaciales de validez del orden jurídico, respectivamente.

2. Formas de Estado.

Ahora bien, las formas de Estado son definidas por el

2 Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", 5ª ed., Editorial Porrúa/UNAM, México, 1992, p. 1322.

3 Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 1992, p. 67.

4 García Máynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1988, p. 98.

Diccionario Jurídico Mexicano como "las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes elementos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado (gobierno, pueblo y territorio) sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico".(5)

En este concepto se hace referencia a las diversas relaciones entre los distintos elementos constitucionales del Estado.

Para Andrés Serra Rojas las formas de Estado constituyen "las formas de organización política, que son aquellas que consideran al Estado en unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos. Las formas políticas hacen referencia a la organización general del Estado; éstas se pueden clasificar en formas de gobierno y formas de Estado."(6)

Las formas de Estado son clasificadas por el maestro Serra Rojas en dos grupos:

a) La forma unitaria o centralista.- Implica la existencia de un poder central que coordine y clasifique la vida política del país.

b) La forma compuesta o descentralizada, en particular la forma federal.- Crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación, aparece como una fuerza determinante.

Miguel Acosta Romero aplica una terminología distinta, a la expuesta en párrafos anteriores, ya que considera que las formas de Estado

5 Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., p. 1462.

6 Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pp. 490 y 491.

"son los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adopta el todo social".(7) Así mismo, señala que hacen referencia al Estado, en su calidad de persona jurídica soberana y de derecho público.

También manifiesta que la forma de Estado tiene que referirse al todo del Estado, es decir, a la estructura jurídico-política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario y en su estructura jurídica.

Ahora bien, las formas de gobierno para Andrés Serra Rojas aluden a la finalidad del Estado. "La forma de gobierno, dice Faytt, se resuelve en una cuestión de técnica gubernamental, la de saber quiénes y para qué funciones desempeñarán el gobierno".(8)

El Diccionario Jurídico Mexicano define a las formas de gobierno como "el carácter de las estructuras organizadas del gobierno de un Estado, según su Constitución Política: forma monárquica, forma republicana". Ahora bien, el propio Diccionario Jurídico Mexicano manifiesta que según la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno podrá ser: "parlamentaria (el poder legislativo es el predominante; el ejecutivo se encuentra bifurcado) o presidencial (existe preeminencia del poder ejecutivo sobre el legislativo)".(9)

Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales establece que las formas de gobierno son "cada uno de los distintos sistemas fundamentales en la organización política, social y económica del Estado, aun cuando estos dos últimos aspectos miren más bien al fondo o contenido de su constitución real".(10)

7 Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 95.

8 Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 491.

9 Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pp. 1463 y 1537.

10 Ossorio, Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1974, p. 326.

En el mismo sentido que Ossorio, Rafael De Pina y De Pina Vara, definen en su Diccionario de Derecho a las formas de gobierno como "distintas modalidades que presenta la organización del gobierno del Estado, clasificándose principalmente, en monarquías y repúblicas".(11)

Por su parte, Miguel Acosta Romero establece, que las formas de gobierno sólo hacen referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí. También hacen referencia a una parte del Estado e implican la preeminencia del Poder Ejecutivo (presidencialismo) o del Legislativo (parlamentarismo). La forma de gobierno se refiere a una parte del todo del Estado, que son precisamente los órganos a través de los cuales se ejercita el poder.

La diferencia radical entre las formas de Estado y las formas de gobierno, es que las primeras hacen referencia a las diversas relaciones entre los distintos elementos constitucionales del Estado y las segundas sólo aluden a las diversas maneras en que puede organizarse sólo uno de los elementos del Estado, como es, el gobierno (poder), el cual agrupa al conjunto de órganos mediante el cual el Estado actúa en cumplimiento de sus fines, y puede ser considerado como tal, cuando tiene un origen legal, es decir, cuando está designado, y actúa conforme a la Constitución.

La forma de Estado se refiere al todo y la forma de gobierno, a una parte de ese todo; es decir, los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan y las vinculaciones con la población y su territorio.

La forma de Estado es género y la forma de gobierno parte o especie de

ese género.

La forma de Estado atiende a la estructura (Vgr. monarquía, república y dentro de ésta, la central y la federal, la confederación de Estados y algunas otras), la forma de gobierno hace referencia a la preponderancia interna de uno de los órganos de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 40 del Título Segundo, Capítulo I, "De la soberanía Nacional y de la forma de gobierno", señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

De lo anterior, podemos interpretar que en la forma de gobierno adoptada por nuestro Estado, a través de nuestra Carta Magna, el poder reside en el pueblo, por lo que es de tipo democrática, ya que es el mismo pueblo quien ejerce la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno, así como, a través de elección popular, el Jefe del Estado (Presidente de la República), quien con carácter temporal ejerce su cargo en representación del pueblo, y que está obligado a llevar a cabo diversas finalidades especiales que benefician a la comunidad. Por otra parte, las Entidades Federativas se encuentran dotadas de personalidad jurídica y economía propia, por lo que son gobernadas de manera autónoma, pero de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia, para formar un solo Estado, y que tiene como propósito realizar en común los fines del propio Estado.

Por otra parte, el régimen de gobierno de la República Mexicana es de

tipo presidencial en virtud de que el Jefe del Estado (Presidente de la República), es elegido directamente por el pueblo y asume el Poder Ejecutivo por un periodo de 6 años y no puede ser reelecto; teniendo las siguientes características:

a) El Presidente de la República, reúne las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.- Esto quiere decir, que el Presidente de la República ejerce en plenitud la primera magistratura; asume el poder de decisión y de dirección de la función ejecutiva. Goza de prerrogativas y de competencias muy importantes frente al Congreso.

El Jefe de Estado o Presidente de la República asume la ejecución de las leyes y, en consecuencia, ejerce el poder reglamentario, asume la conducta de la política exterior y de las relaciones diplomáticas, negocia y firma los tratados que el Senado deberá ratificar; es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y ejerce el mando supremo de las operaciones militares; ejerce el derecho de gracia y confiere condecoraciones; dispone el derecho de veto respecto de las leyes votadas por el Congreso y participa en la iniciativa legislativa.

b) No existe Primer Ministro, ni Gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.- Los Secretarios de Estado no funcionan en Gabinete Colegiado, ni en Consejos de Ministros, sólo con el Presidente.

c) El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos renunciar, tampoco la tiene en cuanto a los demás integrantes de la Administración Pública Federal, Central o Paraestatal.

d) El Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal, y a diversos funcionarios de niveles inferiores.- El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, sin injerencia del Congreso y también tiene facultad para removerlos.

e) La Constitución y las leyes ordinarias otorgan al Presidente de la República en su contenido facultades más amplias y variadas que las que otorgan a los otros poderes de la Unión.- Preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes (Legislativo y Judicial).

f) El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República, ni a los Secretarios de Estado.

g) Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.

3. Las funciones del Estado.

Por otro lado, el gobierno de la Federación está constituido por los Poderes de la Unión, siendo éstos los siguientes:

- Ejecutivo.- Que reside en el Presidente de la República, el cual es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República y por el Gobernador del Distrito Federal, así como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos. Le corresponde la ejecución de las leyes, mediante sus instituciones administrativas.

El Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República.

- Legislativo.- Se le confiere las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislature local para el Distrito Federal. Se encuentra integrado por un Congreso Federal que se divide en dos cámaras, la de Diputados compuesta de

representantes de la nación, en número de hasta 400, de los cuales 300 son electos mediante el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y hasta 100 mediante el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, y la de Senadores, compuesta también de representantes populares en número de 64, eligiéndose mediante el sistema de mayoría relativa, 2 en cada entidad federativa y 2 en el Distrito Federal, a los cuales representa.

Los Artículos 73, 74, 75, 76 y 77 de nuestra Carta Magna señalan las facultades del Congreso.

- Judicial.- Le corresponde la solución de los conflictos de Derecho que se produzcan entre los particulares o entre éstos y los Poderes públicos, como única forma de que queden asegurados tanto los derechos individuales de los ciudadanos cuanto los colectivos de la comunidad.

De acuerdo a los Artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en un Consejo de la Judicatura Federal, en el Jurado Federal de Ciudadanos y en los Tribunales de los Estados y el Distrito Federal cuando deban actuar en auxilio de la justicia federal.

Ahora bien, conforme al Artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la Suprema Corte de Justicia se compondrá de 11 Ministros y funcionará en Pleno o en Salas. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia no integrará Sala.

El Artículo 4º de la Ley en comento, manifiesta que el Pleno se compondrá de 11 Ministros, pero bastará la presencia de 7 miembros para que pueda

funcionar, con excepción de los casos previstos en el Artículo 105 de nuestra Carta Magna, fracción I, penúltimo Párrafo y fracción II en los que se requerirá la presencia de al menos 8 Ministros.

Conforme al Artículo 15 de la Ley de referencia la Suprema Corte de Justicia contará con 2 Salas las cuales se compondrán de 5 Ministros, bastará la presencia de 4 para funcionar.

Los Tribunales Colegiados de Circuito se compondrán de 3 magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados.

Los Tribunales Unitarios de Circuito se compondrán de 1 magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Los Juzgados de Distrito se compondrán de 1 juez, del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

El Jurado Federal de Ciudadanos es competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los jueces de distrito con arreglo a la Ley.

El Jurado Federal de Ciudadanos conocerá de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, y los demás que determinen las leyes. El jurado se formará de 7 ciudadanos designados por sorteo, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales.

El Consejo de la Judicatura Federal velará en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último; se integrará por 7 consejeros, en los términos del Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y funcionará en Pleno o a través de comisiones; el Pleno se integrará con los 7 consejeros.

4. La Administración Pública como organización del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública es vista por Acosta Romero como la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial) su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales.**
- b) Elementos patrimoniales.**
- c) Estructura jurídica.**
- d) Procedimientos técnicos.**

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que "por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe

entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos".(12)

Gabino Fraga en su obra *Derecho Administrativo* señala que la administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".(13)

La administración pública es definida por Andrés Serra Rojas, en su libro *Derecho Administrativo*, siguiendo el pensamiento de Pierre Escoubé, de la siguiente manera: "La administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación".(14)

Por otra parte, para Jorge Olivera Toro la Organización Administrativa "constituye una parte del Derecho Administrativo. Es objeto del Derecho de la organización: la estructura de los órganos funcionales y la atribución de facultades y obligaciones (competencia). Es la parte de la disciplina jurídico-administrativa que examina el aspecto estético de la administración. Su estudio no es sólo de textos legales sino de principios y sistemas. La organización administrativa se crea y desenvuelve por medio de normas y relaciones jurídicas".(15)

12 Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ib. cit.*, p. 107.

13 Fraga, Gabino, *"Derecho Administrativo"*, 31ª ed., Editorial Porrúa, México, 1992, p. 119.

14 Serra Rojas, Andrés, *ib. cit.*, p. 78.

15 Olivera Toro, Jorge, *"Manual de Derecho Administrativo"*, 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 1988, p. 282.

Miguel Acosta Romero señala que la Organización Administrativa es "la forma o modo en que se estructuran y ordenan diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".(16)

Ahora bien, el órgano de la Administración Pública es visto por Acosta Romero como el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste.

Gabino Fraga concibe a los órganos de la administración como "unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa, su estudio se relaciona íntimamente con el de la naturaleza jurídica de la competencia y con la delimitación del origen de ésta".(17)

Jorge Olivera Toro dice que para la determinación conceptual del órgano administrativo se presentan dos tesis:

La que considera que existe identidad entre el órgano y la persona física, o sea que el órgano es la propia persona física encargada de la formación, creación y ejecución de la actividad administrativa, y otra que estima al órgano como un centro de competencias, esfera de atribuciones, entidad abstracta, independiente del titular o persona física que lo representa.

16 Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 122.

17 Fraga, Gabino, ob. cit., p. 123.

En el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 1º establece dos partes de la Administración Pública Federal:

1) La Centralizada la cual considera a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

2) La Paraestatal se encuentra constituida por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

5. La Centralización.

La Centralización vista por Acosta Romero como una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Para Jorge Olivera Toro la centralización constituye una forma

organizativa en la que existe un centro del que van surgiendo distintas líneas, cada una con grados o lugares numéricos, descendiendo en esa misma escala hasta llegar a los órganos inferiores. Cada grado tiene una división o reparto de funciones, que indudablemente son impulsadas por el centro de acción o jerarca de la administración. La relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, la cual consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor, y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores. La centralización implica la existencia de una relación de subordinación jerárquica.

La Centralización Administrativa se refiere a la unión de los diferentes órganos que la constituyen, entre los cuales existe un orden jerárquico, de subordinación ante al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, en cuanto a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.

Ahora bien, hay centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción necesaria para realizar sus fines. Se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

Jorge Olivera Toro afirma, que de manera general, se entiende por centralización administrativa la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleven los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores.

gobierno: La Administración Pública puede ser vista desde tres niveles de

I. FEDERAL.

- 1) Presidencia y Presidente de la República.**
- 2) Secretarios de Estado y Secretarías de Estado.**
- 3) Departamentos Administrativos y Jefes de Departamento.**
- 4) Gobierno del Distrito Federal y Jefe del Distrito Federal.**
- 5) Procuraduría General de la República y Procurador.**
- 6) Organismos Desconcentrados.**
- 7) Organismos Descentralizados.**
- 8) Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado.**
- 9) Sociedades Nacionales de Crédito.**
- 10) Fideicomisos Públicos.**

II. LOCAL O ESTATAL.

- 1) Gobernador.**
- 2) Secretario General de Gobierno.**
- 3) Oficial Mayor.**

- 4) **Tesorero.**
- 5) **Procurador de Justicia y Ministerio Público.**
- 6) **Secretarías, Direcciones o Departamentos.**
- 7) **Organismos Desconcentrados.**
- 8) **Organismos Descentralizados.**
- 9) **Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado.**
- 10) **Fideicomisos Públicos.**

III. MUNICIPAL.

- 1) **Ayuntamiento.**
- 2) **Presidente Municipal.**
- 3) **Síndicos y Regidores por materia.**
- 4) **Tesorería Municipal.**
- 5) **Organismos Descentralizados.**
- 6) **Empresas Paramunicipales.**
- 7) **Fideicomisos Públicos Municipales.**

En nuestro país los titulares de las unidades administrativas que componen la organización administrativa centralizada federal, son:

- Presidentes de la República.

- Secretarios de Estado.
- El Jefe del Distrito Federal.
- El Procurador General de la República.

6. Concepto de Secretaría de Estado.

Para poder comenzar a hablar de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y su origen, estableceré que la Secretaría de Estado para el maestro Miguel Acosta Romero es "un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado".(18)

Andrés Serra Rojas señala que con la denominación Secretaría de Estado, o Ministerio o Secretaría del Despacho, se alude "a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de Ley".(19)

7. Origen de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Ahora bien, Constitucionalmente, las Secretarías aparecen por primera vez en la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, que aunque de vigencia precaria fue la primera que dio las bases completas para la organización

18 Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 163.

19 Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 543.

del Poder Público, y así al Supremo Gobierno compuesto de tres individuos impuso como necesaria para la eficacia de sus determinaciones, la firma de uno de los Secretarios que estableció el Artículo 134 y que preveía uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero de Gobierno.

Poco después, al consumarse la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el Reglamento del 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

A partir de este momento las Constituciones Mexicanas se pueden separar en dos grupos: las Centralistas y las Federalistas.

Las primeras siempre incluyeron entre sus preceptos la enumeración de las Secretarías, en tanto que las federalistas encomendaron esa enumeración a las leyes secundarias. Dentro del primer grupo, las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 dispusieron que para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina.

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 introdujeron una innovación al crear el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria al lado de los de Relaciones Exteriores que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

Las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853, crearon cinco Secretarías de Estado, conservando con sus nombres las de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, pero agregando el ramo de

Relaciones Interiores a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Las bases anteriores fueron modificadas el 12 de mayo de 1853, suprimiendo el ramo de Relaciones Interiores para constituir una sexta Secretaría: la de Gobernación.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, establecieron que para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la Federación habría el número de Secretarías que estableciera el Congreso por una Ley; las dos últimas Constituciones agregan que esa ley haría la distribución de los negocios que estarían a cargo de cada Secretaría.

Antes de la Constitución de 1917 tuvieron relevante importancia la Ley del 23 de febrero de 1861 perteneciente al régimen del Presidente Benito Juárez y la del 13 de mayo de 1891 del régimen del General Porfirio Díaz; las dos coinciden en el establecimiento de 6 Secretarías que son las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público (en la Ley de 91 se le agregó el ramo de Comercio) y Guerra y Marina.

La Ley de Secretarías de Estado del 14 de mayo de 1891 creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y por reforma del 16 de mayo de 1908, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El Artículo 14 Transitorio de la Constitución de 1917, suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública; la Ley del 25 de diciembre de 1917 conservó las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, y Comunicaciones y Obras Públicas, y creó la de

Agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo, agregando posteriormente, por reforma del artículo Transitorio de la Constitución, la de Educación Pública.

Las Leyes del 22 de marzo de 1934 y 30 de diciembre de 1935, conservaron las mismas ocho Secretarías habiendo aumentado el 31 de diciembre de 1937, la de Asistencia Pública; el 31 de diciembre de 1940 y 15 de octubre de 1943, las de Marina y de Trabajo y Previsión Social y el 7 de diciembre de 1946 las de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Hubo además algunos cambios de denominación, como fue el de la Industria y Comercio por Secretaría de Economía o de la Economía Nacional, por Ley del 30 de noviembre de 1932; la de Secretaría de Guerra y Marina por la de Defensa Nacional, por Ley del 25 de octubre de 1937 y la de Salubridad y Asistencia por la de Asistencia Pública, por Ley del 18 de octubre de 1943.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; dio a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo Departamento, el de Turismo; amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y operó importantes cambios en la competencia. Por Ley del 29 de diciembre de 1974 estos dos últimos Departamentos se transformaron en Secretarías, la de la Reforma Agraria y de Turismo. De esta manera quedaron establecidas 17 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

Con fecha 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entró en vigor el 1º de enero de 1977 (la cual abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de

Estado del 23 de diciembre de 1958), con reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero y 29 de diciembre de 1982, 30 de diciembre de 1983, 21 de enero de 1985, 14 de mayo y 24 de diciembre de 1986, 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, 28 de diciembre de 1994, 15 de mayo y 24 de diciembre de 1996.

Según la Iniciativa de Ley de 1976, las reformas y adiciones tuvieron el propósito de establecer en un cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. El objeto es señalar en forma clara y precisa las facultades de las diversas entidades administrativas, evitar duplicidad de funciones para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados. Se busca que las Dependencias del Ejecutivo Federal se integren en unidades que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que estarán a su cargo.

Cabe señalar que con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992 desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, fusionando las actividades que eran a cargo de ésta con las correspondientes a las de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación.

A partir del 29 de diciembre de 1994, conforme al Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las 17 Secretarías de Estado y su denominación son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación (Artículo 27).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (Artículo 28).

- **Secretaría de la Defensa Nacional (Artículo 29).**
- **Secretaría de Marina (Artículo 30).**
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 31).**
- **Secretaría de Desarrollo Social (Artículo 32).**
- 32 Bis).**
 - **Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Artículo 32 Bis).**
 - **Secretaría de Energía (Artículo 33).**
 - **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Artículo 34).**
 - **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Artículo 35).**
- 35).**
 - **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Artículo 36).**
 - **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Artículo 37).**
 - **Secretaría de Educación Pública (Artículo 38).**
 - **Secretaría de Salud (Artículo 39).**
 - **Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Artículo 40).**
 - **Secretaría de la Reforma Agraria (Artículo 41).**
 - **Secretaría de Turismo (Artículo 42).**

8. Facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 36 asigna a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes funciones que correspondían a la Secretaría de Marina en materia de marina mercante, quedando como sigue:

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

I. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país;

II. Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace en los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos;

III. Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones;

IV. Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales;

V. Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación;

VI. Administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la navegación aérea;

VII. Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

VIII. Regular y vigilar la administración del sistema ferroviario;

IX. Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivos;

X. Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales;

XI. Participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales;

XII. Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la administración pública federal de comunicaciones y transportes;

XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes;

XIV. Regular, promover y organizar la marina mercante;

XV. Establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas;

XVI. Regular las comunicaciones y transportes por agua;

XVII. Inspeccionar los servicios de la marina mercante;

XVIII. Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima;

XIX. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades de servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina;

XX. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios;

XXI. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal;

XXII. Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares;

XXIII. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género;

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

XXV. Cuidar de los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías federales de comunicación;

XXVI. Promover, y en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes, y

XXVII. Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

La Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, atribuye a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su artículo 7^o las siguientes funciones:

ARTÍCULO 7.- La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones: ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Para el logro de estos objetivos, corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

I. Planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo de las telecomunicaciones, con base en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes;

II. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación;

III. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones y otras disposiciones administrativas;

IV. Acreditar peritos en materia de telecomunicaciones;

V. Establecer procedimientos para homologación de equipos;

VI. Elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;

VII. Gestionar la obtención de las posiciones orbitales geoestacionarias con sus respectivas bandas de frecuencia, así como las órbitas satelitales para satélites mexicanos, y coordinar su uso y operación con organismos y entidades internacionales y con otros países;

VIII. Participar en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones, considerando, entre otros factores las diferencias existentes del sector con respecto al de los países con que se negocia, y vigilar su observancia;

IX. Adquirir, establecer y operar, en su caso, por sí o a través de terceros, redes de telecomunicaciones;

X. Promover el fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional;

XI. Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de telecomunicaciones, la capacitación y el empleo de mexicanos cuyas relaciones laborales se sujetarán a la legislación de la materia;

XII. Interpretar esta Ley para efectos administrativos; y

XIII. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos legales le confieran en la materia.

9. Facultades contenidas en otras leyes.

El Artículo 3° de la Ley de Vías Generales de Comunicación asigna diversas funciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que a la letra dice:

ARTÍCULO 3°.- Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras dependencias del Ejecutivo Federal:

I.- Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación;

II.- Inspección y vigilancia;

III.- Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones;

IV.- Celebración de contratos con el Gobierno Federal;

V.- Declaración de abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso, así como declarar la caducidad o la rescisión de las concesiones y contratos celebrados con el Gobierno Federal y modificarlos en los casos previstos en esta Ley;

VI.- Otorgamiento y revocación de permisos;

VII.- Expropiación;

VIII.- Aprobación, revisión o modificación de tarifas, circulares, horarios, tablas de distancia, clasificaciones y, en general, todos los documentos relacionados

con la explotación;

IX.- Registro;

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

XI.- La vigilancia de los derechos de la nación, respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión en los términos de esta ley o de las concesiones respectivas;

XII.- Infracciones a esta ley o a sus reglamentos, y

XIII.- Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las vías generales de comunicación y medios de transporte.

En los casos de las fracciones IV y V será indispensable la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que los actos ejecutados en uso de estas facultades impliquen el gasto de fondos públicos, comprometan el crédito público o afecten bienes federales o que estén al cuidado del gobierno.

El Reglamento de Telecomunicaciones en su Artículo 4º otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las siguientes facultades:

ARTICULO 4º.- De conformidad con las disposiciones legales, la Secretaría tendrá las siguientes facultades:

I.- Formular y conducir las políticas y programas para promover el desarrollo moderno y eficiente de las telecomunicaciones con el objeto de que su cobertura, calidad y tarifas responda a las necesidades del país;

II.- Otorgar concesiones y permisos para instalar, establecer, operar y explotar redes, estaciones y servicios de telecomunicaciones y, en su caso, modificar, declarar la caducidad o revocación de dichas concesiones o permisos;

III.- Planear, administrar y controlar la utilización del espectro radioeléctrico y del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, con equipos, estaciones, redes, sistemas y servicios de radiocomunicaciones terrenal y por satélite;

IV.- Obtener las posiciones orbitales para satélites mexicanos y coordinar su operación con satélites extranjeros, organismos o empresas internacionales;

V.- Emitir las normas técnicas para la instalación, establecimiento, operación y explotación de las redes de telecomunicaciones, estaciones radioeléctricas y de los equipos de telecomunicaciones que se interconecten a las redes públicas, así como otorgar los certificados de homologación correspondientes;

VI.- Fijar las bases para la interconexión de redes, oyendo previamente a las partes interesadas;

VII.- Aprobar, revisar o modificar las tarifas y sus reglas de aplicación para los servicios de telecomunicaciones;

VIII.- Promover en particular la atención a las necesidades de telecomunicaciones para servicios de emergencia y seguridad, casetas públicas y servicios a las áreas rurales y colonias populares;

IX.- Promover, en beneficio de los usuarios una competencia efectiva y equitativa entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones;

X.- Fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico en telecomunicaciones, así como promover la introducción de nuevas técnicas por parte de los prestadores de servicios; y

XI.- Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las concesiones y permisos de redes y servicios de telecomunicaciones.

B. El Secretario de Comunicaciones y Transportes como autoridad de trámite y resolución de los asuntos de su competencia.

1. Concepto de Secretario de Estado.

En primer término nos concretaremos a definir al Secretario de Estado; al respecto, Miguel Acosta Romero señala que "es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario político y administrativo; es el funcionario que encabeza a la Secretaría, siendo ésta la estructura".(20)

Es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acorda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado.

Según el maestro Andrés Serra Rojas el Secretario de Estado o simplemente ministro, "es el colaborador más cercano del Presidente, se encuentra colocado a la cabeza de su ministerio, que comprende una rama de la administración pública".(21)

De acuerdo con los Artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el despacho y resolución de todos los asuntos en las

20 Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 163.

21 Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 543.

Secretarías corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias, y son todos ellos iguales en rango.

En conclusión, el Secretario de Estado es la denominación que se da a los titulares o representantes legales de la Secretaría de Estado; tiene a su cargo la dirección general de la unidad burocrática denominada Secretaría de Estado. Es propiamente el jefe de esos servicios administrativos con todas las facultades y poderes jurídicos relacionados con su función.

Las atribuciones y facultades de los Secretarios de Estado son:

a) Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre la persona a sus órdenes, de acuerdo con la ley, dándoles órdenes, instrucciones, autorizaciones y modificándolas cuando lo estiman razonable.

b) Toman las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio. No tienen el poder reglamentario, pero sí emiten decisiones particulares.

c) Representan la administración pública, persona moral, en todos los casos que conciernen a la Secretaría, la administración de los bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley.

d) El Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso el de autoridad responsable.

e) Ejercen sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señale el Presidente de la República, y las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se rijan.

El Secretario de Estado forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el Artículo 29 de nuestra Carta Magna para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría de su ramo, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discute una ley de la misma.

Al Secretario de Estado se le atribuye un carácter político y administrativo, constituido de la siguiente manera:

1) Carácter Político.

- Requisitos personales de acuerdo a la Constitución.

Debe cubrir los requisitos establecidos en el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo éstos el ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 35 años mínimo.

- Nivel jerárquico.

Constituye parte del Poder Ejecutivo, jerárquicamente se encuentra después del Presidente de la República, integrando uno de los Poderes de la Unión, lo que convierte al Secretario de Estado en funcionario político, como lo son los integrantes de los otros Poderes, siendo el más alto rango.

- Su relación con otros Poderes.

Tiene relación con otros Poderes y con otras entidades públicas.

- Obligación de presentar informe anual al Congreso de la Unión.

Conforme al Artículo 93 de nuestra Constitución, tiene la obligación de dar cuenta al Congreso, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, del estado que

guardan sus respectivos ramos.

- Debe informar cuando sea citado por el Congreso.

El propio ordenamiento legal citado con antelación, en el mismo numeral, señala que cualquiera de las Cámaras del Congreso, podrá citarlos para que rindan un informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

- La facultad y el deber del refrendo.

El Artículo 92 de la Constitución expresa que el refrendo ministerial es la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refieren al ramo de su Secretaría; la falta de este requisito impide que sean obedecidos.

- Efectos del refrendo ministerial.

Pueden ser:

a) Responsabilidad del Secretario frente al Presidente de la República. Se tipifica por una responsabilidad personal política y administrativa, ya que firma con el Presidente los acuerdos y decretos, y en caso de no hacerlo puede significar, su renuncia o su remoción, por parte del titular del Poder Ejecutivo.

b) El refrendo como requisito necesario para la validez de los actos del Presidente. Significa que la firma viene a ser un requisito necesario para la validez de los actos administrativos, previstos en el Artículo 92 de la Constitución y forma parte de la competencia colegiada por la ejecución de los mismos, pues sin este requisito no serán obedecidos.

Las funciones del refrendo ministerial son las siguientes:

a) **Idoneidad.**- El referendo autentifica que un acto del Presidente ha sido hecho en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

b) **Seguridad.**- El referendo asegura el cumplimiento de la resolución presidencial y le proporciona los medios de la organización administrativa para hacerlo.

c) **Responsabilidad.**- Siendo el Presidente únicamente responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común, el ministro comparte una responsabilidad en los términos del Título Cuarto Constitucional.

d) **Delimitación de competencia.**- El referendo es un medio para delimitar las funciones del Presidente de la República, subordinando sus actos al imperio de la ley.

El Secretario de Estado forma parte del Cuerpo Colegiado de Funcionarios, y conforme al Artículo 29 de la Constitución puede decretar la suspensión total, o parcial, de las garantías individuales, en casos graves que pongan a la sociedad en peligro o conflicto.

2) **Carácter Administrativo.**

a. El Secretario de Estado es el Jefe Superior de la unidad administrativa de la que es titular.

b. Administra a la unidad en todos los aspectos; designa al personal de confianza, que no designe el Presidente de la República; interviene en los movimientos escalafonarios del personal de base; administra los bienes muebles e inmuebles destinados a la Secretaría y cumple con la actividad que los señala el ordenamiento jurídico y con los acuerdos, órdenes y disposiciones del Presidente de la República.

c. El Secretario y la Secretaría de Estado, en su actividad, se encuentran sujetos al orden jurídico, sus facultades se determinan partiendo de la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en una serie

de leyes que prevén facultades y actividades a las Secretarías.

Así mismo, las Secretarías se rigen por los reglamentos administrativos, reglamentos interiores, circulares, oficios circulares, acuerdos, decretos y órdenes del Presidente de la República.

2. Marco jurídico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En el caso concreto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, podemos mencionar algunas leyes y reglamentos en los que se determinan la competencia de la propia Secretaría y las facultades del Secretario de Estado, como son los siguientes:

- Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de junio de 1995.

- Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de febrero de 1940.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de junio de 1995, con reformas publicadas el 29 de octubre de 1996.

- Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de octubre de 1990.

- Ley Federal de Derechos, publicada por primera vez en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981.

- Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1960.

Las facultades del Secretario de Comunicaciones y Transportes, se encuentran señaladas en el Artículo 5º del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1995, con reformas publicadas el 29 de octubre de 1996, el cual dice lo siguiente:

ARTÍCULO 5º.- Son facultades indelegables del Secretario las siguientes:

I. Fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría y de las entidades del Sector, así como planear, coordinar, evaluar y aprobar sus programas en los términos de la legislación aplicable;

II. Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos confiados a la Secretaría y al Sector correspondiente;

III. Desempeñar las comisiones y funciones que el Presidente de la República le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;

IV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del Sector respectivo;

V. Aprobar el anteproyecto de programa de presupuesto egresos de la Secretaría; así como evaluar el de las entidades paraestatales del Sector coordinado por ella;

VI. Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que esté abierto el periodo ordinario de sesiones del estado que guarda su ramo y el Sector correspondiente e informar siempre que sea requerido por cualquiera de las Cámaras que lo integran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades;

VII. Refrendar para su validez y observancia constitucional los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República en los asuntos que sean de la competencia de la Secretaría;

VIII. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales de amparo, en los términos de los artículos 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución y su Ley Reglamentaria, en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal;

IX. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría, así como adscribir orgánicamente las unidades administrativas previstas en el presente Reglamento;

X. Expedir el manual de organización general de la Secretaría que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como aquellos manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el buen funcionamiento de la dependencia;

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

XII. Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los servidores públicos hagan para la designación de su personal de confianza, de su remoción y creación de plazas, sin perjuicio de las demás disposiciones legales aplicables;

XIII. Designar a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integran el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria, agrupadas en el Sector

coordinado por la Secretaría, e instruirlos sobre la forma en que deberán ejercerlas;

XIV. Proponer al Presidente de la República la requisita de las vías generales de comunicación, de los modos de transporte que en ellas operan y de los servicios auxiliares y conexos; así como el rescate de las concesiones, en los casos en que la ley lo autorice;

XV. Resolver los recursos administrativos que le competan;

XVI. Crear comités de coordinación entre la Secretaría y las entidades del Sector, a fin de coadyuvar en el mejoramiento de sus funciones;

XVII. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de este Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo, y

XVIII. Las demás que con este carácter se establezcan por ley, por reglamento o le confiera el Presidente de la República.

3. La Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por ser materia de este trabajo de investigación, es conveniente señalar, que mediante Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996, se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

El 29 de octubre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó, adicionó y derogó el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, adicionando el Artículo 37 Bis referente a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, correspondiéndole las

siguientes facultades:

I. Expedir las disposiciones administrativas y las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones, así como elaborar administrar los planes técnicos fundamentales;

II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones y elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes;

III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones;

IV. Formular políticas y directrices para la elaboración de la estadística de telecomunicaciones, así como integrar el acervo estadístico de los servicios de telecomunicaciones.

V. Evaluar las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones, asignaciones y permisos en materia de telecomunicaciones que le turna la Secretaría, y presentarle a la misma, opinión respecto de dichas solicitudes sustentada en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realice la propia Comisión;

VI. Proponer a la Secretaría la revocación de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones;

VII. Autorizar las modificaciones a las características técnicas, administrativas y operativas de las concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, excepto cuando la solicitud de modificación se refiere a la prestación de servicios adicionales o a la ampliación del área de cobertura, respecto de concesiones sobre bandas del espectro radioeléctrico y servicios adicionales en el caso

de redes públicas;

VIII. Expedir las convocatorias, bases de licitación y demás documentos necesarios para las licitaciones públicas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados; recibir y evaluar las solicitudes, resolver respecto de la calificación de los interesados, administrar las diversas fases de las licitaciones; emitir los fallos correspondientes; recibir las contraprestaciones en favor del Gobierno Federal, y remitir a la Secretaría la información necesaria para, en su caso, el otorgamiento de los respectivos títulos de concesión;

IX. Expedir las convocatorias, bases de licitación y demás documentos necesarios para las licitaciones públicas para ocupar y explotar posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país; recibir y evaluar las solicitudes; resolver respecto de la calificación de los interesados; administrar las diversas fases de las licitaciones; emitir los fallos correspondientes; recibir las contraprestaciones en favor del Gobierno Federal, y remitir a la Secretaría la información necesaria para, en su caso, el otorgamiento de los respectivos títulos de concesión;

X. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, unidades de verificación, organismos de certificación y laboratorios de prueba en materia de telecomunicaciones, y acreditar peritos en dicha materia;

XI. Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, así como elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;

XII. Llevar el registro de Telecomunicaciones previsto en el Capítulo VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones (relativo a los títulos de concesión, los permisos y las asignaciones otorgadas y, en su caso, las modificaciones autorizadas a los mismos; los servicios de valor agregado; los gravámenes impuestos a las concesiones y permisos; la cesión de derechos y obligaciones a que se refiere la Ley de la Materia; las bandas de frecuencias otorgadas en las distintas zonas del país;

los convenios de interconexión con otras redes; las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones; y cualquier otro documento relativo a las operaciones de los concesionarios o permisionarios, cuando los reglamentos de la Ley de referencia exijan dicha formalidad);

XIII. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos de redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y resolver las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

XIV. Aprobar los convenios de interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones con redes extranjeras y, en su caso, establecer las modalidades a que deberán sujetarse, así como autorizar la instalación de equipos de telecomunicaciones y medios de transmisión que crucen las fronteras del país;

XV. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones; establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, a los concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, así como aprobar tarifas cuando lo prevean los títulos de concesión y permisos;

XVI. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos que procedan en materia de telecomunicaciones, y llevar a cabo el seguimiento y control de los mismos conforme a las disposiciones legales aplicables;

XVII. Vigilar la debida observancia a los dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XVIII. Concurrir con las delegaciones participantes en foros internacionales en materia de telecomunicaciones y, en su caso, convocar a la industria, asociaciones e instituciones académicas y profesionales;

XIX. Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por México ante organismos y otras entidades internacionales en el ámbito de competencia de la Comisión;

XX. Llevar a cabo la coordinación de la operación de satélites nacionales con satélites extranjeros e internacionales;

XXI. Evaluar los resultados de las inspecciones efectuadas y, en su caso, proponer a la Subsecretaría de Comunicaciones la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XXII. Opinar respecto del otorgamiento de permisos o autorizaciones para el uso de los derechos de vía de las vías generales de comunicación a concesionarios o permisionarios de servicios de telecomunicaciones;

XXIII. Proponer a las autoridades competentes los derechos, productos y aprovechamientos aplicables a los servicios de su competencia;

XXIV. Acordar con los concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones los compromisos que deben ser concertados periódicamente, de conformidad con los títulos de concesión y permisos; sin perjuicio de lo establecido en la fracción XIII del artículo 23 de este Reglamento;

XXV. Interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en el ámbito de competencia de la Comisión;

XXVI. Llevar a cabo el monitoreo del espectro radioeléctrico y corregir las interferencias que se presenten;

XXVII. Realizar las evaluaciones necesarias y presentar a la Subsecretaría de Comunicaciones opinión en todos aquellos casos en que esta última lo requiera para resolver sobre un asunto determinado, de conformidad con el presente Reglamento;

XXVIII. Aplicar y ejercer las funciones de autoridad en las reglas, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones;

XXIX. Expedir su reglamento interno; y

XXX. Las demás que le confieran a la Secretaría las leyes, reglamentos, decretos y aquellas disposiciones que se refieran al ámbito de competencia de la Comisión, conforme a lo que establece este Reglamento.

El Presidente, los Comisionados y demás servidores públicos de la Comisión, ejercerán las funciones de resolución, regulación y supervisión conforme a lo previsto en su reglamento interno.

Finalmente, con fecha 9 de diciembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones con el objeto de establecer su estructura orgánica y bases de operación.

C. La Radiocomunicación como un Servicio Público.

1. Concepto de Servicio Público.

El maestro Miguel Acosta Romero define al Servicio Público como "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares

(mediante concesión)".(22)

Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara en su Diccionario de Derecho definen al Servicio Público como el "complejo de elementos personales y materiales coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma".(23)

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano señala que el Servicio Público es la "institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas, las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público".(24)

Para Andrés Serra Rojas el servicio público "es una actividad técnica directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro - la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".(25)

Jorge Olivera Toro manifiesta que el Servicio Público es una actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface

22 Azueta Romero, Miguel, ob. cit., p. 330.

23 De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, ob. cit., pp. 453 y 454.

24 Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., p. 2906.

25 Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 102.

necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme.

Con lo anterior se quiere decir que la regularidad y continuidad significa que el servicio debe prestarse en la misma forma como lo exijan las necesidades colectivas; y debe ser diario, de momento a momento, continuadamente.

La uniformidad se refiere a que las necesidades sociales deben ser satisfechas con un criterio de armonía, procurándose que en la debida proporción participen todos o la mayoría de los núcleos de un país, de sus ventajas, sin discriminación de usuarios.

2. Características del Servicio Público.

Ahora bien, las características más relevantes del servicio público son:

- 1.- Es una actividad técnica, orientada a una finalidad.
- 2.- Esa finalidad consiste en satisfacer necesidades de interés general que regula el Derecho Público.
- 3.- Dicha actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares, a través de una concesión.
- 4.- Existe un régimen jurídico que garantiza la satisfacción constante y adecuada de las necesidades de interés general; ese régimen jurídico es de Derecho Público.
- 5.- Puede ser oneroso o gratuito, según lo determine el Estado.

3. Clasificación del Servicio Público.

Los servicios públicos de acuerdo a García Oviedo, se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.) y secundarios.

b) Necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

c) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).

d) Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social).

e) Por el Estado, en cuanto a la personalidad de quien depende se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico: federales, estatales y municipales.

f) Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos), los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

g) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *utl singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que se aprovechan *utl universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.

h) Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

i) Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos montados según normas de Derecho Privado.

Un aspecto importante a tratar es el precio de los servicios públicos; no hay un acuerdo en la doctrina sobre si su carácter es lucrativo o gratuito. Los lucrativos son aquellos en los que se presta una actividad directa que requiere de una tasa, siendo la cantidad de dinero que percibe el Estado (Federación, Estado, Municipio o ente descentralizado) en virtud o con motivo de la prestación de un determinado servicio en uso público o de una ventaja diferencial proporcionada por ese mismo servicio.

La fijación del precio que paga el usuario por el servicio público generalmente se hace a través de tarifas, en las cuales se toman en cuenta diversas circunstancias, tales como el costo y la duración de la concesión.

Respecto de la situación jurídica del usuario del servicio hay varias tesis; la explica como acto contractual; contrato de adhesión, o como acto derivado de la ley o del reglamento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, utiliza las expresiones servicio público y servidor público, para hacer referencia a dos conceptos:

1) A la noción de servicio público en el concepto que ha sido establecido previamente, como actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de la sociedad.

2) También utiliza con frecuencia las palabras servicio público o servidor público para hacer referencia al trabajo personal prestado a favor del Estado, o a la persona que realiza ese trabajo en favor del Estado.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Vías Generales de Comunicación consideran a los diferentes servicios de transporte, ya sea en carretera, por ferrocarril, por vía aérea, marítima, tanto de carga como de personas, el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación de vía satélite como servicios públicos.

El servicio público lo puede prestar directamente el Estado, o los particulares a través de concesión, generalmente lo hacen mediante sociedades mercantiles, principalmente anónimas.

4. La Radiocomunicación como Servicio Público.

Corresponde a la Nación, de conformidad con lo preceptuado por los Artículos 27, Párrafos Cuarto y Sexto y 42, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el dominio directo del espacio situado sobre el Territorio Nacional, en consecuencia, el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, a través de las cuales es posible la transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, mediante la instalación y operación de los diversos sistemas de telecomunicaciones.

Ahora bien, la Radiocomunicación es señalada en el Convenio y en los Reglamentos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), como toda telecomunicación transmitida por medio de las ondas radioeléctricas.(26)

El propio Convenio y los Reglamentos de la UIT, el Reglamento de Telecomunicaciones (Artículo 2º, fracción I) y la Ley Federal de Telecomunicaciones (Artículo 3º, fracción XIV), coinciden en manifestar que la telecomunicación es toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

Las ondas radioeléctricas se encuentran establecidas en el Reglamento de Telecomunicaciones (Artículo 2º, fracción I) y en el Convenio y Reglamentos de la UIT como las ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3 000 GHz que se propagan por el espacio sin guía artificial.

El Artículo 2º, fracción VI del Reglamento de Telecomunicaciones, nos dice que el Servicio de Radiocomunicación es la transmisión, la emisión o recepción de ondas radioeléctricas para fines específicos de telecomunicación.

En atención a lo anterior, el Servicio de Radiocomunicación constituye una vía general de comunicación, sujeta exclusivamente a los Poderes Federales, y para su instalación, operación y explotación se requiere de concesión del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme a lo establecido en los Artículos 1º, 2º, 4º, 11, 12, 24, 27 y demás relativos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 1º, 3º, 9º y demás relativos de la Ley de Vías Generales de Comunicación y 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 24, 44, 45, 67, 76 y 104 del Reglamento de Telecomunicaciones.

26 Anexo del Decreto promulgatorio de la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1992.

CAPÍTULO II
LA CONCESIÓN, EL PERMISO, LA LICENCIA Y LA
AUTORIZACIÓN

CAPÍTULO II. LA CONCESIÓN, EL PERMISO, LA LICENCIA Y LA AUTORIZACIÓN.

A. La concesión.

1. Naturaleza jurídica.

Para Jorge Olivera Toro la concesión "como institución de Derecho administrativo y generalmente aplicada, es el acto jurídico que tiene un determinado contenido: otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública. Es un acto administrativo constitutivo de un derecho subjetivo público".(27)

Su finalidad es otorgar el ejercicio de determinada actividad dentro de normas especiales o su poder sobre algunas cosas públicas. El particular adquiere un derecho o poder de obrar derivado del Estado, quien se lo confiere.

Andrés Serra Rojas define a la concesión como "un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".(28)

Para Gabino Fraga la concesión administrativa "es el acto por el cual se

27 Olivera Toro, Jorge, ob. cit., p. 238.

28 Serra Rojas, Andrés, ob. cit., Tomo II, p. 309.

concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".(29)

Enrique Sayagués Laso manifiesta en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, que la concesión de servicio público puede definirse "como el acto de derecho público por el cual la administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público transmitiéndole ciertos poderes jurídicos y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y contralor, pero por cuenta y riesgo del concesionario".(30)

Así mismo, Sayagués Laso dice de la concesión que "es un acto que se regula por el derecho público la cual es otorgada por la administración, es decir, por un ente estatal actuando en función administrativa.

El beneficiario de la concesión es una persona física o jurídica, privada o pública. Su objeto es confiar a dicha persona la ejecución de un servicio público.

Mediante la concesión se transfieren al concesionario determinados poderes característicos de las administraciones públicas, sin los cuales la ejecución del servicio se vería entorpecida.

El concesionario desarrolla esa actividad por su cuenta y riesgo, es decir, tomando a su cargo las consecuencias patrimoniales de la explotación. Las concesiones son siempre temporarias".(31)

El término de concesión puede significar varios contenidos:

29 Froga, Gobias, ob. cit., p. 242.

30 Sayagués Laso, Enrique, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, 2ª ed., Editorial Batache-Altosa, Montevideo, 1972, p. 12.

31 *Ibidem*, pp. 13 y 14.

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

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

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

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

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

Algunos autores concretan la concesión administrativa a los actos de Poder Público que facultan el aprovechamiento o explotación de bienes de la Nación y a los que encargan a los particulares la explotación de un servicio público.

La doctrina administrativa establece diversos criterios para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, pero principalmente se pueden agrupar en tres tendencias:

a) Acto unilateral y meramente reglamentario.- Para esta opinión la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

En esta tesis, la sumisión del concesionario a que el Estado le transfiera una porción de las funciones que le corresponden, lleva implícita la idea de una situación de privilegio arbitrario para modificar o revocar el régimen a que está sujeta la concesión, cuando así lo exige el interés público.

La situación de libre arbitrio sobre el concesionario no es aplicable en un régimen de Estado de Derecho. Constituye el sacrificio completo del interés del particular concesionario, surgiendo un Estado que desdeña toda garantía jurídica, para satisfacer el interés del servicio e inclusive el capricho del administrador.

Así mismo, esta Doctrina sostiene que el concesionario no puede tener derechos frente al Estado. En consecuencia y siendo así que no los tiene, el Estado podrá en cualquier momento y con el mismo derecho que tiene para otorgar las concesiones, revocar las que ha dado o modificarlas sin indemnización. De acuerdo con esta teoría habría que prescindir de la voluntad del concesionario.

b) Acto contractual.- La teoría contractual es la teoría tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, principalmente la concesión de servicios públicos.

La concesión es el resultado de un contrato que se celebra entre la administración y el concesionario, que es una persona física o una persona jurídica colectiva, que se encarga de la realización de una obra o la prestación de un servicio mediante ciertas ventajas, predominantemente de carácter económico, que la concesión podría asimilarse a un contrato de arrendamiento de obra, con la particularidad de que el precio se abona con los rendimientos que el contratista obtiene con la explotación del servicio.

Conforme a esta teoría, se define a la concesión como un contrato

administrativo regulado por el derecho público. Este contrato tiene una característica especial y es la de crear una relación jurídica compleja. Por un lado, una situación reglamentaria que regula la organización y funcionamiento del servicio. Por el otro lado una situación contractual de derecho administrativo, que se refiere a la condición económica de la explotación, o sea a la ecuación financiera de la concesión.

García Oviedo en su obra refiere que Gaston Jeze defendió la tesis de que la concesión es un contrato y señala las siguientes características:

a) Tener por objeto la explotación o funcionamiento de un servicio público.

b) Realizarse con gastos y riesgos a cargo de un concesionario.

c) La remuneración de éste, en el derecho que se le confiere a percibir de los usuarios una tasa por el uso del servicio.

d) De ser un contrato de larga duración.

e) Ser un contrato administrativo porque el funcionamiento del servicio exige la aplicación de reglas que están fuera del Código Civil".(32)

La clasificación de los contratos administrativos la funda García Oviedo en la realidad de la vida pública y en el contenido jurídico de los mismos actos:

1.- Adquisición de bienes para los servicios públicos a cargo de la administración (suministros, compra-venta, arrendamiento, empréstitos u operaciones de crédito, prestación de servicios).

2.- Construcción de obras públicas y la explotación de ciertos bienes públicos (contrato de obra, administración delegada concesión).

3.- Disposición de ciertos bienes públicos (venta, permuta y cesión).

Típicamente contractualista, y por lo tanto, afiliado a este grupo encontramos a Bielsa quien opina:

"La concesión es un contrato administrativo, y lo es por la naturaleza del acto jurídico que la genera y la perfecciona, todos sus caracteres son de contrato".(33)

Por otra parte, se llegó a sostener la Teoría del Contrato de Derecho Privado que consideraba que el Estado, obrando en el campo del derecho privado, y el concesionario se obligaban a cumplir las cláusulas convencionales (situación contractual) que él establece y las disposiciones legales que se consideran como contenido obligatorio de la concesión (situación reglamentaria general). El Estado como persona jurídica contrataba con el concesionario la realización del servicio. Se ha criticado esta teoría diciendo, entre otras cosas, que los contratos producen efectos solamente entre las partes, mientras que la concesión tiene efectos con relación a terceros, los usuarios del servicio; además no es posible suponer la inmersión de la concesión en el contrato, ya que se otorga al concesionario precisamente una esfera de actuación que originalmente es administrativa. En ella el Estado tiene y conserva la titularidad de la actividad o de la explotación, al concesionario sólo se le otorga la exacta cantidad de atribuciones para la ejecución del servicio o para la explotación del bien público.

c) Acto Mixto.- La teoría de la concesión como acto mixto, domina sobre todo en el derecho francés que se considera que aquella es un acto complejo:

acto unilateral más acto contractual.

Consiste en que ciertas cláusulas de este acto tienen una naturaleza reglamentaria y otras una naturaleza contractual de derecho administrativo. Es evidente que toda concesión comporta la existencia de un elemento contractual, ya que el concesionario es un particular interesado, que no aceptaría la gestión del servicio si sus intereses financieros no fueron salvaguardados y su seguridad garantizada contractualmente para el porvenir. En cuanto a las cláusulas reglamentarias, la concesión constituirá para el concesionario un acto-condición por el cual acepta hacer funcionar el servicio según las normas objetivas, que la administración podrá modificar unilateralmente, con la condición de indemnizar al concesionario, si ellas rompen el equilibrio financiero del servicio. Es únicamente en la medida de las cláusulas contractuales que el concesionario se encuentra en una situación jurídica subjetiva nacida de un contrato. Por ello esas cláusulas contractuales no pueden dar lugar a modificaciones unilaterales de parte de la administración, ya que ellas comportan ventajas financieras del co-contratante y por ello tales cláusulas son inmutables.

Son reglamentarias las cláusulas concernientes a la organización y funcionamiento del servicio (condiciones de explotación, tarifas, situación de personal). Serán de carácter contractual las cláusulas referentes a la duración de la concesión y a las ventajas financieras que la administración consienta al concesionario.

Para definir la naturaleza jurídica de la concesión, basta examinar la situación que guarda actualmente el régimen de concesión en nuestro país, con lo que se concluirá que la mayoría de las concesiones se otorgan mediante un acto de poder de autoridad, que se da unilateralmente.

En efecto, dadas las condiciones actuales en cuanto al procedimiento para el otorgamiento de concesiones nos encontramos que todo está previamente contemplado, no existe acuerdo de voluntades, y así tenemos que el régimen jurídico

que regula la concesión y las relaciones entre la administración y el concesionario es de derecho público y esté constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, el régimen al que están sometidos la concesión y su actividad.

Podemos decir que la concesión es un status jurídico, que el Estado atribuye a un particular unilateralmente, con esto queremos señalar que la concesión es un cierto estado o situación de derecho, que se caracteriza por la facultad de llevar a cabo ciertas tareas o actividades que corresponden al Estado.

Esas actividades debe el concesionario efectuarlas a nombre propio, de tal modo que el particular es responsable frente a terceros que contratan con él, y no la administración, de manera que la concesión no es un contrato, sino que su género próximo vendría a ser el acto administrativo en general, con todas las consecuencias que esta circunstancia implica.

La concesión es por lo tanto, una situación de derecho que está constituida no solamente de obligaciones, sino también por poderes que se confieren al concesionario, no para el efecto de que se adquieran derechos frente a la administración, sino con el único objeto de que pueda cumplir con su cometido.

Consecuencia de lo anteriormente expuesto es que, tratándose de un status legal, la concesión, pueda ser modificada o su suprimida unilateralmente por el Estado.

En el estado de derecho en que vivimos, encontramos ciertos principios como el principio de la legalidad de los actos administrativos que es regla de derecho administrativo que señala que los actos de la administración gozan de una presunción de legitimidad, y la privación de la concesión no es un caso de excepción a esta regla. No debemos olvidar además que, la modificación o la extensión por el poder público

haga de una concesión, debe sujetarse siempre a la facultad que para ello le otorgue la ley, pues como sabemos los órganos del estado únicamente pueden obrar en el ejercicio de su competencia, de modo que cuando se suprima o modifique la concesión sin atenderse a lo dispuesto en la ley, esta resolución es recurrible en la forma y términos previstos por la misma ley. Por otra parte, la legislación puede conceder al poder público, según la corriente que siga, desde una facultad discrecional absoluta hasta la determinación en que procede la modificación o su pérdida para el concesionario.

También podemos señalar el principio de la supremacía del interés público, puesto que es indudable que la privación de la concesión antes del término previsto, representa grave perjuicio para el concesionario, pero también lo es, que el interés de la colectividad está por encima del particular. En este sentido nos parece que la privación de la concesión obra en un sentido semejante a como obra la expropiación por causas de utilidad pública; el bienestar de la mayoría es una justificación más que suficiente para sacrificar un interés individual.

Al referirnos que la privación de la concesión antes del término previsto es en un sentido semejante a la expropiación por causas de utilidad pública, nos referimos a que el Estado, para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado, puede privar a una persona de lo que legítimamente le pertenece, siempre que no sea para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación.

En la expropiación, el interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación, indemnización o justo precio.

En la concesión de explotación de bienes del Estado, procede el rescate, que es un acto administrativo mediante el cual, la autoridad administrativa, recupera

los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina solamente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación. Se dice que es rescate, porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.

Jorge Olivera Toro señala que en toda concesión, el derecho de rescate está subentendido. La administración pone fin a la concesión mediante el rescate. El interés pecuniario del particular concesionario se satisface en el rescate, en caso de ser lesionado, mediante la reparación equitativa de la indemnización.

En el rescate la transferencia a la administración concedente, del propio bien público o servicio público concesionado, opera mediante acto de imperio antes del vencimiento del plazo de la concesión.

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

Así mismo, Olivera Toro establece que para mayor claridad de la figura de rescate, la distingue en relación con la expropiación, en que en ésta el bien pertenece a un particular y se le priva por causa de pública utilidad y en el rescate concurren las mismas circunstancias, pero el bien objeto del procedimiento forma parte del dominio público o el servicio es de la titularidad del Estado y se han otorgado uno u otro al concesionario, bajo las condiciones precisas de la Ley.

Toda concesión de servicio público es rescatable; es ésta una condición implícita en el contrato respectivo. La compra privada o la forzada opción es incongruente para el rescate del servicio público. Todo rescate implica la expropiación o un procedimiento establecido por ley.⁽³⁴⁾

Para Gabino Fraga el Poder Público tiene la facultad de cambiar el procedimiento de la concesión como medio de explotar un servicio público, y sustituirlo por otro que considere más adecuado. En tal caso, la concesión puede terminar anticipadamente; pero precisamente porque se reconoce al concesionario un derecho al plazo de la concesión, procede que se le indemnice tal y como si se tratara de una expropiación.⁽³⁵⁾

El Artículo 26 de la Ley General de Bienes Nacionales sólo señala el caso en que las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescatare por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos.

2. Tipos.

La administración pública realiza la actividad administrativa por muy diversos medios, uno de los cuales es la concesión administrativa.

La doctrina jurídica mexicana, esté acorde en considerar a la concesión administrativa como una de las formas preferentes de colaboración de la actividad privada en la ejecución de la función administrativa.

34 Cfr. Olinaro Turo, Jerga, ob. cit., pp. 250 y 251.

35 Fraga, Gabino, ob. cit., p. 253.

En la concesión, los particulares en unos casos vemos que usan o aprovechan bienes del dominio directo de la Nación, como las minas, las aguas, y en otros se les faculta para la prestación de un servicio público. De esta manera adquieren un derecho sobre un bien u obtienen una facultad que no estebe dentro de su patrimonio.

Los actos administrativos "concesión", pueden agruparse o clasificarse, atendiendo al objeto para el cual fueron emitidos, es decir, en relación con el resultado práctico que el órgano que lo dicta se propone conseguir.

Al respecto, Olivera Toro señala los siguientes grupos:

- 1.- Concesión para la explotación de bienes del dominio público de la Nación.
- 2.- Concesión para la explotación de bienes del dominio privado de la federación.
- 3.- Concesión para establecer y explotar servicios de transporte.
- 4.- Concesión para establecer y explotar sistemas y servicios de comunicaciones eléctricas.
- 5.- Concesiones 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.

Las formas concesionales señaladas por Olivera Toro, o sean las de explotación de servicio público y la de bienes de la Nación, pueden en términos generales, ser descritas diciendo que la primera es el acto de derecho público por el cual la administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público transmitiéndole ciertos poderes y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y control, pero por cuenta y riesgo del concesionario; la segunda forma, es el acto del poder público que 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.⁽³⁶⁾

El doctor Acosta Romero, sostiene que la concesión puede otorgarse para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes que pertenecen al dominio público de la federación o para prestar un servicio público.

La diferencia estriba en que la concesión para la explotación de bienes de la Nación sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario y no existe la prestación en favor del público; el concesionario se limita a aprovechar los productos de la riqueza nacional, es decir, los productos de la explotación para la que obtuvo la concesión con las restricciones y obligaciones que le imponen las leyes relativas. En estas concesiones priva el régimen de inalienabilidad. En cambio, en la concesión de servicio público, no solo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, existe además un tercer elemento: los usuarios del servicio, frente a los cuales el concesionario se obliga a la prestación regular, continua y uniforme del servicio, dicha prestación tiene carácter remunerativo para compensar la inversión del capital. En estos casos, el móvil del concesionario es un fin eminentemente utilitario (*uti singuli*) y el de la administración el bienestar colectivo, con la buena marcha del servicio. En

36 Cfr. Olivera Toro, Jorge, ob. cit., p. 238 a 240.

estas concesiones priva el principio reversional.

Nunca se enajenan ni el servicio público, ni los bienes del Estado, sólo se concede, ya que en la concesión, al concesionario únicamente se le otorga la ejecutabilidad de los servicios públicos o la explotación de los bienes, conservando el Estado la titularidad de unos y otros.

Al respecto, el Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Párrafos Noveno y Décimo, señala lo siguiente:

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.

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

En consecuencia, es de estimarse que las bases constitucionales para el otorgamiento de concesiones, están en los párrafos descritos.

Por otra parte, el Artículo 27 Constitucional, establece los medios de aprovechamiento de los bienes de dominio directo y de propiedad de la Nación, estableciendo en los Párrafos Sexto y Séptimo la parte relativa a este principio:

ARTÍCULO 27.- ...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o a trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuatro, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deben efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. ... Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear. ... El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

Por otro lado, el doctor Serra Rojas nos dice, que la legislación administrativa mexicana no ha sido muy precisa en el empleo del término concesión administrativa, pues hace referencia a numerosos actos administrativos, algunos de los cuales no deben llamarse propiamente hablando, concesión.

Así, partiendo de la base de que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, el derecho se reduce a la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata. Estas actividades pueden realizarse por los particulares o

por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, y no pueden hacerlo sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Por lo que podemos decir, que la concesión de un servicio público es un acto administrativo, complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confinado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido.

Y la concesión para la explotación de bienes de la Federación, es un acto administrativo mediante el cual se otorgan a los particulares determinados derechos para la explotación del subsuelo o para el establecimiento de los servicios públicos que ellos requieren, bajo un régimen de estricto derecho público.

Por lo tanto, la concesión deberá otorgarse para la prestación de un servicio público, o para la explotación de un bien del dominio público; así mismo nuestra Carta Magna señala en sus Artículos 27 y 28, que los bienes de la Nación son inalienables e imprescriptibles y la explotación, uso o aprovechamiento sólo podrá llevarse a cabo mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de conformidad con las reglas y condiciones estipuladas en las leyes respectivas.

3. Efectos.

Una vez otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la del servicio público, el de establecerlo y explotarlo; en la de bienes del Estado, el de utilizarlos, y, en ciertos casos apropiárselos (minas y aguas nacionales).

Esos derechos y obligaciones parten de un principio general, o sea, la obligación de asegurar el funcionamiento regular del servicio; a través de las obligaciones se asegura un régimen estricto para mantener el servicio en condiciones favorables, por lo que la concesión se reserva medios administrativos para obligar al concesionario al cumplimiento de sus deberes, como es el poder de modificar el régimen de servicio.

Entre los derechos del concesionario tenemos los siguientes:

- Derechos relacionados con la gestión, que consisten en que el concedente pone a disposición del concesionario en virtud de la concesión, un conjunto de medios materiales o jurídicos que le son necesarios para hacer funcionar el servicio.
- El concesionario, si el servicio funciona en la forma prevista en la concesión, debe obtener, lógicamente, una ganancia.
- El concesionario tiene derecho a una remuneración por el servicio que presta. La administración le autoriza a percibir tarifas de los usuarios que utilizan el servicio. El concesionario, tiene derecho a percibir una tarifa.
- En cuanto a los bienes del concesionario que emplea en la explotación del servicio, podemos decir que él es el propietario de los mismos.
- El concesionario puede transmitir los derechos de la concesión a un tercero, siempre y cuando la autoridad concedente lo autorice.

En cuanto a las obligaciones del concesionario sobresalen las siguientes:

- Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión (aún cuando contrate personal, porque materialmente no pueda llevar a cabo todos esos

actos, pero aquél deberá estar bajo supervisión).

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

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

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

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

- Prestar el servicio público, o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales, en forma regular y continua.

- El concesionario ha de respetar la igualdad de los usuarios.

- La administración tiene el poder de modificar el régimen del servicio a los efectos de adaptarlo a las nuevas exigencias del interés general, por lo tanto puede imponer al concesionario obligaciones no previstas en el pliego de condiciones.

- Como la concesión se otorga *intuitu personae*, hay que resolver el problema derivado de la muerte del concesionario.

- Los concesionarios están sujetos a sanciones, que se aplicarán en el caso de falta de ejecución del servicio, o de alguna de las obligaciones que se ha comprometido a cumplir.

- El concesionario debe hacer aportaciones tributarias, tales como el pago de los derechos por la explotación de la concesión.

B. El permiso.

1. Naturaleza jurídica.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al permiso administrativo como "el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que allana la vía para ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia".(37)

Gabino Fraga encasilla al permiso administrativo entre los actos jurídicos directamente orientados a ampliar la esfera de derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado, y lo define como "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 particular".(38)

Así, el elemento fundamental del concepto, resulta ser 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 sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Acosta Romero señala, que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones, se reconoce al particular derechos previos que han sido sometidos a modalidades o limitaciones por razones de seguridad, salubridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos le permiten realizar esta actividad.

37 Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., p. 2388.
38 Fraga, Gabino, ob. cit., p. 236.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Sayagués Lazo, considera al permiso como "acto condición mediante el cual se ejerce un derecho preexistente para el uso de bienes del dominio público, que por su propia naturaleza están destinados a la utilización general de todos los habitantes, dicho uso esté sujeto a las normas legales y reglamentarias que dicten los órganos legislativos y administrativos en sus respectivas competencias, esto no excluye que en ciertos casos pueda exigirse el cumplimiento previo de determinados requisitos de la administración".(39)

Olivera Toro, explica que el permiso administrativo o autorización tiene el mérito de actualizar un derecho en potencia del particular, dado que existe la libertad de actuar con sujeción a determinadas condiciones.

En el permiso existe previamente un derecho, que no se puede ejercer porque existe un obstáculo o una barrera que se lo impide y es el propio permiso concedido por la autoridad competente, el que hace desaparecer dicho obstáculo, y se ejercite tal derecho, por lo que, consecuentemente el permiso es, podríamos decir, la llave que abre la barrera que impide o prohíbe el paso para hacer efectivo ese derecho.

El permiso se extiende desde aquel acto administrativo en el que se concede la salida del personal en horas de oficina de una institución, hasta el permiso que se necesita para realizar una obra de mayor trascendencia.

En el acto administrativo que aplica un Estado a un gobernado, llamado permiso se da una relación bilateral entre el solicitante y el que lo otorga (gobierno-gobernado); el que lo otorga debe estar investido de legalidad o autorizado para ello y el que solicita debe tener una esfera jurídica inferior y cubrir los requisitos establecidos por la administración. Este acto crea obligaciones y derechos para el sujeto a quien va dirigido.

De ninguna manera se puede imponer la voluntad de la autoridad, si así fuera ya no sería permiso, sino que éste se convertiría en una orden y por lo tanto sería un acto de autoridad de carácter unilateral.

2. Elementos.

Desde el punto de vista lógico-jurídico entendemos por elemento de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren a su formación. Los elementos del acto administrativo pueden tener modalidades, pero no forman parte del concepto acto administrativo.

Al respecto, el Lic. Miguel Acosta Romero previo estudio de la forma como opera el acto administrativo, considera como elementos del mismo aquellos que concurren a su formación o definición y considera como tales únicamente:

1.- El sujeto.- Siempre es un órgano de la administración pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos.

a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto, el cual debe tener competencia para ello.

Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. Con esto Acosta Romero cree precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material. Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido: Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite (Tesis Jurisprudencial N° 47, p. 106, del Tomo correspondiente a la Sexta Parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, de 1917 a 1965, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas).

b) Los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, ya que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos, individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa. Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar.

2.- La manifestación externa de voluntad.- O sea, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como sea objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad puede en efecto entenderse como la voluntad interna subjetiva, tal como existe en el alma individual y no la declaración, es decir, la voluntad tal como se manifiesta y se objetiva al exterior de tal manera que sea apreciada por los otros hombres.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos que son:

- a) Debe ser espontánea y libre.
- b) Dentro de las facultades del órgano de la Administración Pública.
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc. y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley (a la luz del principio de legalidad).

3.- El objeto.- En criterio del Lic. Acosta Romero puede dividirse en:

a) El objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

b) El objeto indirecto o mediato. Será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

- Debe ser posible, física y jurídicamente.
- Debe ser lícito.
- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

4.- La forma.- Constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos ella permite determinar la naturaleza jurídica de un texto.

La idea de forma juega un papel esencial en Derecho y es legítimo esperar que el empleo de una forma determine efectos precisos, del acto administrativo.

La forma escrita siempre constituyó un factor rígido a la vista de los administrados y no existe duda que contribuyó a delimitar considerablemente la actitud de las autoridades subordinadas sobre su materia. La adopción de una regla escrita acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen rápido de los expedientes.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares (un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje en los aeropuertos, señalamientos, etc.).

Por lo que toca a la finalidad y el motivo, Acosta Romero señala que pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero de ninguna manera considera que sean elementos constitutivos del mismo. La oportunidad no es ni elemento, ni requisito y el mérito es una noción tan vaga e imprecisa, que no considera que sea, ni que llegue a ser, elemento o requisito del acto administrativo.⁽⁴⁰⁾

Por su parte, Gabino Fraga nos dice que los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son:

a) El sujeto.- Es el órgano de la administración que lo realiza; en su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.

De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así, tratándose de los actos del poder público es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

La competencia en derecho administrativo tiene una significación

idéntica a la capacidad de un derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración.

b) La voluntad.- Como acto jurídico, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada.

A semejanza de lo que ocurre en el derecho privado, en el derecho administrativo se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia.

En la mayor parte de las leyes que regulan el funcionamiento de la administración no se contienen disposiciones que fijen los caracteres de la voluntad para que pueda dar nacimiento a un acto jurídico; pero es indudable que el concepto mismo de este acto supone necesariamente la existencia de una voluntad viciada.

c) El objeto.- La existencia de un objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo, el cual debe ser determinado o determinable, posible y lícito.

La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

Sin embargo, aun en este último caso la licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con tres categorías: que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa.

d) El motivo.- Es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

e) El fin.- Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

- 1.- El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- 2.- El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- 3.- No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- 4.- Aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

f) La forma.- Constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo.

En ella quedan comprendidos todos los requisitos de extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es en esta última rama del Derecho el elemento formal, constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.(41)

Para Andrés Serra Rojas en todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales

41 Ch. Freije, Gobierno, ob. cit., pp. 267 a 271.

dependen su validez, eficacia y proyección administrativa y así pueda producir sus efectos regulares. Estos actos tienden a crear una situación jurídica nueva, a modificar una situación existente o a suprimirla.

La doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en:

1.- Elementos subjetivos.- Son los siguientes: administración, órganos, competencia e investidura legítima del Titular del órgano.

Solamente la autoridad administrativa puede establecer o crear un acto administrativo, en los límites de su competencia.

El acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la administración pública, que obra en la esfera de su capacidad y competencia o en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público. Debemos distinguir el órgano que realiza la función administrativa, señalada en su esfera de competencia, del titular que es la persona física que expresa la voluntad orgánica o legal.

Comprende, por consiguiente a la administración pública los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano.

2.- Elementos objetivos.- Comprenden: presupuesto de hecho, objeto, causa y fin.

a) El objeto o contenido determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto, como el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión o una declaración de expropiación, y en general la declaración de voluntad contenida en el acto.

b) El motivo que es el antecedente o presupuesto que precede al acto y

lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto; en nuestro Derecho constitucional, Artículo 14, es una exigencia ineludible. En otras legislaciones se omite.

c) La finalidad es el propósito de interés público contenido en la ley. Martín Mateos lo llama "el para qué" del acto administrativo.

d) De acuerdo con un sector importante de la doctrina, opinamos que la teoría de la causa no tiene razón de ser en nuestro Derecho administrativo.

3.- Elementos formales o expresión externa del acto.- Se integra con el procedimiento, la forma de la declaración y de la notificación.(42)

Por último, Jorge Olivera Toro señala como elementos del acto administrativo los siguientes:

1) Elementos de forma=

a. Sujeto.- Es el órgano que, en representación del Estado, formula la declaración de voluntad. Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo. La competencia es la cantidad de Poder público que tiene un órgano para dictar un acto; no es una cualidad, sino una cantidad. La competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

b. Forma.- Es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad, asegura su prueba y permite conocer su contenido.

2) Elementos de fondo=

42 Cf. Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pp. 247 e 248.

a. *Voluntad.*- La declaración de voluntad es elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo. Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular investido de las funciones del órgano, sin estar viciada en alguna forma, por ello, es elemento del mismo la declaración de la voluntad, la cual debe estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia es la coacción física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

b. *Objeto.*- Se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro (multa, concesión, requisa, etc.). El objeto debe ser posible, lícito y determinable.

c. *Motivo.*- Es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones. Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto.

d. *Fin o finalidades.*- El acto administrativo debe tener el fin propio de la función administrativa que es la utilidad pública. De ese modo no puede perseguir sino un fin de interés público, no una finalidad extraña a la que marca la ley, y tampoco otro fin distinto a aquel concreto que la naturaleza y condiciones del acto imponen.

e. *Oportunidad o mérito.* Se ha considerado, debido a los tratadistas italianos, al mérito como elemento del acto administrativo, entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tienda a lograr.⁽⁴³⁾

También se entiende por mérito, la conveniencia y oportunidad del mismo, es decir, su adaptación a la obtención del fin específico que con la emanación del acto se pretende obtener.

43 Cfr. Oliveira Torres, Jorge, ob. cit., pp. 153 e 162.

El jurista español Garrido Falla admite como elementos del acto administrativo los siguientes:

- " - Sujeto.
- Objeto o contenido.
- Causa.
- Fin, y
- Forma".(44)

Desde luego debe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción *luris Tantum*.

Conforme al Artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (cuyas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996), son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés pública regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expide, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. Estar fundado y motivado debidamente (derogada el 24 de diciembre de 1996);

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto (derogada el 24 de diciembre de 1996);

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deben notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

3. Efectos.

Para Gabino Fraga, el efecto del acto administrativo consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.

Pues bien, los derechos y obligaciones se generan por virtud del acto administrativo especial en favor o en contra de determinada persona y en atención a su situación particular. De donde se desprende que dichos derechos y obligaciones tienen, en principio, un carácter personal e intransmisible, y por tanto sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere.

Sin embargo, en múltiples ocasiones los derechos que engendra un acto administrativo constituyen ventajas pecuniarias que entran al patrimonio de los particulares, y para esos casos la legislación ha moderado el principio de intransmisibilidad y permite en la mayor parte de ellos con autorización del poder público que se celebren operaciones respecto de tales derechos por actos y contratos civiles o mercantiles.

Con este motivo se ha pretendido que tales derechos originados en actos administrativos son susceptibles de incorporarse a las clasificaciones de derecho común y que, en consecuencia, podrán tener el carácter de derechos reales o personales.

Hauriou, sostiene que el derecho administrativo "es creador de situaciones jurídicas, es decir, situaciones estables que constituyen bienes que se agregan a los bienes de la vida civil (estado de concesionario, de pensionado, de indigente socorrido ...). Estos estados se resuelven o bien en derechos administrativos, o bien en intereses legítimos a que la situación no sea modificada ... y que constituyen todo un mundo jurídico nuevo superpuesto al mundo jurídico del derecho común" y el mismo autor continúa su exposición diciendo lo siguiente: "por eso, el derecho administrativo está llamado a desempeñar un papel social considerable, pues no es dudoso que el Estado moderno tenga por tarea crear situaciones jurídicas ventajosas y nuevas formas de bienes en provecho de los individuos, que no pueden acceder a las antiguas formas de propiedad, y estas situaciones jurídicas serán forzosamente administrativas".

De la opinión anterior, se desprende claramente que los actos administrativos sí son capaces, como antes se dijo, de modificar el patrimonio de los particulares; pero al mismo tiempo se deduce igualmente que esas ventajas pecuniarias que el particular adquiere, constituyen, como dice Hauriou, "nuevas formas de bienes", y que las situaciones jurídicas correspondientes son "forzosamente administrativas".

Esta tesis ha sido criticada diciéndose que es inadmisibles atribuir a los concesionarios o permisionarios del dominio público, derechos reales, aún agregando que son de naturaleza administrativa; que el concepto de derecho real ha sido inventado para el régimen de propiedad privada, y que haciéndole salir de ese régimen da lugar a contradicciones y a dificultades irresolubles, y que "o bien la situación del permisionario o concesionario constituye un derecho real y entonces no hay para qué agregar el epíteto, o bien, es una situación administrativa que no tiene nada de derecho real, y entonces ¿para qué emplear esta expresión?".

Examinando nuestra legislación al respecto, encontramos por una parte expresamente, descartada la existencia del derecho real derivado de los permisos y concesiones. El Artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que:

Las concesiones sobre los bienes del dominio público no crean derechos reales, otorgan simplemente, frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar las explotaciones o los aprovechamientos que las leyes respectivas regulen, a condición de que su titular cumpla con las obligaciones que se le impongan.

Respecto a las partes que en él intervienen, se dice que el acto produce efectos para los autores y los causahabientes y no respecto a los terceros.

Dentro de estas ideas, el autor del acto es el que ha sido parte en él; sus causahabientes son las que reciben de él un derecho por transmisión universal o particular. Se sostiene que los causahabientes están representados por el autor del acto en la realización de éste y que, por tanto, los efectos de él les son oponibles.

Tratándose de los actos administrativos se puede afirmar que el principio que regula sus efectos es precisamente contrario al que rige en materia civil, es decir, que la regla general es que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo. Así el nombramiento de un funcionario obliga a todos los administrados a reconocerlo como tal; el otorgamiento de una concesión da al beneficiario un carácter especial frente a todos los individuos; la obtención de un permiso para ocupación de una vía pública, impone a todos la obligación de respetar la ocupación.

Esta regla general se explica y justifica teniendo en cuenta que en el derecho administrativo el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, y difícilmente podría llegarse a conseguir ese fin si se exigiera que los actos a él encomendados no pudieran oponerse a todos los miembros de la colectividad, estén o no representados en el momento de la realización del acto. De manera que, mientras en el derecho civil la regla es que los actos sólo producen efectos para las partes, en el derecho administrativo lo es la de que los actos

tienen una eficacia *Erga Omnes*.(45)

Serra Rojas coincide con la tesis sostenida por Gabino Fraga, manifestando que el acto administrativo no debe producir sus efectos hasta alcanzar su perfección jurídica y avanzar su eficacia, es decir, cubrir los elementos que integran al acto administrativo; el efecto no es sino la consecuencia, el resultado, la reacción de un hecho o una conducta legalmente regulada y subordinada a su finalidad.

Por consiguiente, el acto administrativo perfecto, por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, cuya importancia cada día es creciente; como el Estado moderno ha ampliado considerablemente el campo de su acción, así también sus efectos son cada vez más importantes en las relaciones humanas.

Así mismo, cita que el efecto más importante engendrado por el acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones tienen un carácter personal e intransmisible, y por ende, las leyes administrativas deben precisar los beneficiarios de los actos administrativos, para no contrariar el interés público o el interés nacional.(46)

Y no pasando por alto la atinada opinión al respecto, del Lic. Miguel Acoste Romero, cabe anotar que dicho jurista sostiene que el acto administrativo está destinado a producir efectos por su propia naturaleza, y aún se cree que aquellos que son exclusivamente declarativos, también surten determinados efectos.

Por lo que considera que los efectos del acto administrativo

45 Cf. Fraga, Gabino, ob. cit., pp. 275 a 280.

46 Cf. Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 294.

pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo. (Vgr.: En el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto, es que el órgano fiscal cumple con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal).⁽⁴⁷⁾

Por último, Jorge Olivera Toro al respecto manifiesta, que en Derecho administrativo existe, el criterio de que los derechos y las obligaciones que generan los actos administrativos tienen carácter personal e intransmisible. Este principio general se deriva de la necesidad de fijar con toda precisión la persona a quien directamente afecta o a la cual genera derechos el acto administrativo.⁽⁴⁸⁾

C. La licencia y la autorización.

1. Características.

Rafael De Pina y Rafael De Pina Vare en su Diccionario de Derecho definen a la licencia como la "autorización administrativa necesaria para la instalación de alguna industria, apertura de establecimiento comercial o despacho de determinadas bebidas. En general, permiso requerido para hacer una cosa".⁽⁴⁹⁾

La licencia no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un derecho conferido por el propio poder.

47 Cf. Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pp. 746 y 747.

48 Cf. Olivera Toro, Jorge, ob. cit., p. 229.

49 De Pina, Rafael y De Pina Vare, Rafael, ob. cit., p. 360a

Para sus efectos se considera como licencia el documento que permite el funcionamiento de ciertos giros y espectáculos.

La licencia es exigida como medio de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos.

En toda licencia, además del interés público de la administración, existe el privado del beneficiario, que le da derechos frente al Estado, quien no puede desconocerlos arbitrariamente, también es cierto que estos derechos no pueden ser tramitados por un acto contractual, pues por regla general las licencias administrativas se otorgan en razón de la capacidad y de la conducta de los individuos, y tienen por esto, un carácter netamente personal y no pueden ser traspasadas sino con restricciones y con el consentimiento de la autoridad que las otorga.

Por lo que respecta a la autorización, Rafael De Pina y Rafael De Pina Vera señalan que ésta es el "acto de naturaleza judicial, administrativa o, simplemente, privado, en virtud del cual una persona queda facultada para ejercer determinado cargo o función o para realizar determinado acto de la vida civil".(50)

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

La autorización es un acto unilateral de la administración pública, el

cual se otorga con relación a los servicios públicos, y por medio de ella la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales para el ejercicio de un desarrollo.

Para sus efectos, se considera como autorización el documento expedido con carácter provisional y por tiempo determinado o en sitio específico.

D. Diferencias de los permisos, licencias y autorizaciones con la concesión.

El maestro Gabino Fraga nos señala lo siguiente:

"La autorización, la licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular".(51)

Así, el elemento fundamental del concepto del maestro Fraga: resulta ser un derecho preexistente, cuyo ejercicio está limitado por la norma jurídica y que es invocado por un particular frente al Estado.

El Lic. Miguel Acosta Romero, previo estudio de la doctrina y la práctica administrativa considera que éstas difieren en cuanto al contenido de las nociones del permiso, licencia y autorización, puesto que en ocasiones son confundidas principalmente con la figura de la concesión.

51 Fraga, Gabino, ob. cit., p. 236.

Y nos dice que gramaticalmente significan:

Licencia.- Es la facultad que otorga el poder público para hacer algo.

Permiso.- Es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.

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

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

Jurídicamente pueden tener los siguientes contenidos:

1.- Permiso, licencia o autorización, es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer una cosa.

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

3.- Licencia y permiso, también pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los infractores susentarse de sus labores por periodos cortos, con o sin goce de sueldo.(52)

Acosta Romero concluye que "la concesión es un acto constitutivo por medio del cual la administración confiere derechos a un particular, y esa característica la distingue del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en el que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos le permiten realizar esa actividad. El permiso alude a levantar una prohibición".(53)

Álvarez Gendín, considera que "el permiso es un acto discrecional, es una tolerancia de policía mediante el cual alguien puede ejercer una actividad que de otra suerte no sería permitida".(54)

Para Jorge Olivera Toro, se diferencia la concesión de la autorización porque mientras ésta se reduce a permitir el ejercicio de un derecho preexistente, aquélla crea, en beneficio del concesionario, un derecho de que antes carecía totalmente.

No hay concesión sino permiso o autorización, cuando existe para el particular libertad de obrar cumpliendo determinadas condiciones.

Entre los actos administrativos, se acostumbra distinguir, por los efectos que producen, las autorizaciones de las concesiones. Las primeras no crean un nuevo derecho, mientras que las segundas sí lo hacen nacer. Mediante el acto administrativo de autorización, se actualiza un derecho existente en potencia. En la concesión, los particulares, en unos casos, usan o aprovechan bienes del dominio directo de la Nación, como las minas, las aguas, y en otros se les faculta para la prestación de un servicio público. De esa manera adquieren un derecho sobre un bien u obtienen una

53 *Ibidem*, p. 799.

54 Álvarez Gendín, "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Bosch, Barcelona, 1958, p. 467.

facultad que no estaba dentro de su esfera jurídica. En cambio, las autorizaciones, se limitan a certificar un hecho o una condición especial de la que derivan ciertas ventajas para los particulares, en el ejercicio de sus derechos preexistentes, removiendo los obstáculos para su ejercicio y transforma a éste de potencial a actual.

Las concesiones están reguladas, en su parte general, unilateralmente por la ley; se otorgan por la administración a un particular; son pedidas por los particulares, pues son solicitadas por los particulares a la administración. El particular hace suyos los productos o utilidades de la explotación, tanto de los bienes como de la prestación de los servicios concedidos.⁽⁵⁵⁾

Por último, Andrés Serra Rojas señala que en la concesión estamos en presencia de la creación o constitución de un derecho nuevo que no existía anteriormente.

La licencia y el permiso son actos del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular, en condiciones determinadas. El permiso es un título necesario que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer. Es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible.⁽⁵⁶⁾

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

En la concesión, el solicitante de la concesión no tiene ningún derecho

55 Cfr. Olivera Tora, Jorge, ob. cit., pp. 236 y 237.

56 Cfr. Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 285.

preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

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

Las licencias, permisos y autorizaciones generalmente no están sujetos a un plazo forzoso; las licencias por lo regular son indefinidas en su duración o de plazos largos; los permisos y las autorizaciones pueden tener distintos plazos de duración que generalmente son periodos cortos o que se agotan con el ejercicio de los mismos.

Dentro de los conceptos citados, el permiso, la licencia y la autorización son sinónimos, ya que son actos condición, porque mediante ellos se faculta a una persona física o moral que ha satisfecho determinados requisitos, para que ejecute actos que no pueden realizar la generalidad, motivo por el cual, aunque esta posibilidad de obrar libremente pueda valorarse en dinero, no puede transmitirse incondicionalmente a terceros que no cumplan lo que la ley exige para quedar colocados dentro de la condición. El satisfacer los requisitos legales para obtenerlos equivale a levantar un obstáculo o prohibición para ejercer una actividad, allanándose así las posibilidades de su ejercicio.

CAPÍTULO III
PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA CONCESIÓN
PARA EL SERVICIO DE RADIOCOMUNICACIÓN

CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA CONCESIÓN PARA EL SERVICIO DE RADIOCOMUNICACIÓN.

A. Inicio del procedimiento.

1. Publicación de la convocatoria por parte de la Secretaría.

La construcción, establecimiento, explotación u operación de los bienes del dominio directo de la federación, estarán sujetos a la obtención de la concesión o permiso correspondiente que otorgue el Ejecutivo Federal, de conformidad con lo establecido en los Artículos 27, Párrafo Séptimo y 28, Párrafo Noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el caso que nos ocupa corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Como ya se dijo en el Capítulo I, el servicio de Radiocomunicación es la transmisión, emisión o recepción de ondas radioeléctricas, que son aquellas que se propagan por el espacio sin guía artificial, para fines específicos de telecomunicación.

Existen varios tipos de servicios de Radiocomunicación, los cuales señala el Reglamento de Telecomunicaciones en su Artículo 2º, fracción VI y que son los siguientes:

- Servicio de Radiocomunicación.
- Servicio de Radiocomunicación Autorizado.
- Servicio Fijo de Radiocomunicación.

- Servicio Móvil de Radiocomunicación.
- Servicio de Radiodifusión o Difusión de Señales.
- Servicio de Radiodistribución de Señales.
- Servicio de Radiotelefonía Móvil.
- Servicio de Radiolocalización Móvil de Personas.
- Servicio Móvil de Radiocomunicación Especializada de Flotillas.
- Servicio de Radiodeterminación.
- Servicio de Radionavegación.
- Servicio de Radiolocalización.
- Servicio de Aficionados o Radioaficionados.
- Servicio de Radiogonometría.
- Servicio de Seguridad.
- Servicio de Ayuda a la Meteorología.
- Servicio Especial de Radiocomunicación.

La autoridad competente para otorgar concesiones en materia de radiocomunicación, es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y por tanto es ante la misma Dependencia donde se desarrolla el procedimiento de solicitud de concesión por el cual el primer paso es publicar en el Diario Oficial de la

Federación el acuerdo donde se declara susceptible de explotar determinado sistema de radiocomunicación, así como del lugar donde se pretenda explotar, a fin de hacerlo del conocimiento general.

Según lo establecido en los Artículos 8° de la Ley de Vías Generales de Comunicación de aplicación supletoria y 14 del Reglamento de Telecomunicaciones, la Secretaría, de conformidad con el plan general de trabajo, cuyo objetivo es el de continuar avanzando en el mejoramiento de la calidad y competitividad de los servicios de comunicación, y de acuerdo a los estudios económicos que realice, publicará en el Diario Oficial de la Federación las bases para otorgar las concesiones a que se refieren dichos ordenamientos, las cuales señalarán las condiciones para la prestación de los servicios.

En virtud de las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995), que en su Artículo 7 señala que dicha Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, así como fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, con fechas 14 y 18 de julio de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación por primera y segunda ocasión, el Aviso a los interesados en obtener concesiones para la instalación, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

2. La solicitud de los particulares para obtener la concesión.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes lleva a cabo el siguiente procedimiento que se ejemplifica:

Con fecha 4 de septiembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de

la Federación el "Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones interestatales, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones", en el cual se establece el objeto, los requisitos y las disposiciones generales que deben de cubrir, para poder obtener la concesión.

Por lo tanto, para dar inicio formal al procedimiento administrativo concesionario, el interesado o los interesados deben presentar su solicitud dentro del término que para tal efecto concede la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Acuerdo en comento, cumplir con los requisitos contenidos en el mismo, así como presentar dicha solicitud debidamente requisitada conforme al instructivo que proporciona la propia Secretaría.

Cabe aclarar, que dichas solicitudes no crean derechos de prelación o preferencia en favor de los solicitantes.

3. Requisitos.

a. Legales.

El Artículo 24 de la Ley Federal de Telecomunicaciones señala que los interesados en obtener una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, deben presentar, a satisfacción de la Secretaría, solicitud que contenga como mínimo:

I. Nombre y domicilio del solicitante;

II. Los servicios que desea prestar;

III. La especificaciones técnicas del proyecto.

IV. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar;

V. El plan de negocios, y

VI. La documentación que acredite su capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa.

Lo anterior, sin perjuicio de obtener, en su caso, concesión para explotar bandas de frecuencias en los términos del Artículo 14 de la propia Ley.

Cabe hacer un paréntesis en este punto, ya que para poder para explotar redes públicas de telecomunicaciones, los concesionarios requieren de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados.

El Artículo 10 de la Ley Federal de Telecomunicaciones clasifica en cinco rubros el uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, siendo las siguientes:

I. *Espectro de uso libre*: son aquellas bandas de frecuencias que pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro;

II. *Espectro para usos determinados*: son aquellas bandas de frecuencias otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la Secretaría en el Título correspondiente;

III. *Espectro para uso oficial*: son aquellas bandas de frecuencias destinadas para el uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, otorgadas mediante asignación directa;

IV. Espectro para usos experimentales: son aquellas bandas de frecuencias que podrá otorgar la Secretaría, mediante concesión directa e intransferible, para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo tanto en el país como en el extranjero para fines científicos o para pruebas temporales de equipo, y

V. Espectro reservado: son aquellas bandas de frecuencias no asignadas ni concesionadas por la Secretaría.

Ahora bien, con fundamento en el Artículo 14 de la Ley de la materia, las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados se otorgan mediante licitación pública. El Gobierno Federal tiene derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.

La Secretaría establecerá, y publicará periódicamente, un programa sobre las bandas de frecuencias del espectro para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y cobertura geográficas, que serán materia de licitación pública (Artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones). A la luz de esta disposición, con fechas 21 de junio de 1996 y 28 de enero de 1997, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los "Programas sobre las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados cuyos respectivos procedimientos de licitación pública dieron inicio durante el mes de julio de 1996 y en 1997", respectivamente, a fin de que los interesados en obtener concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, pudieran llevar a cabo las acciones preparatorias necesarias.

El Artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones señala que para llevar a cabo el procedimiento de licitación pública sobre bandas de frecuencias, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las bandas de frecuencia objeto de concesión, convocatoria para que cualquier interesado obtenga las

bases correspondientes.

Las bases de licitación pública incluirán como mínimo:

I. Los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en la licitación, entre los que se incluirán:

A. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar;

B. El plan de negocios;

C. Las especificaciones técnicas de los proyectos, y

D. Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zonas geográficas en que pueden ser utilizadas;

III. El período de vigencia de la concesión, y

IV. Los criterios para seleccionar al ganador.

Con base en el dispositivo de referencia, con fecha 31 de julio de 1996 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las "Convocatorias para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para la prestación de los servicios de radiolocalización móvil de personas, radiocomunicación móvil aeronáutico, entre otros", en las cuales se fijó las reglas y características específicas conforme a las cuales se desarrollaron las licitaciones públicas, atendiendo a la naturaleza de las bandas objeto de concesionamiento.

La Ley Federal de Telecomunicaciones en su Artículo 18, señala que el Título de Concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado contendrá como mínimo lo siguiente:

- I. El nombre y domicilio del concesionario;
- II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zona geográfica en que pueden ser utilizadas;
- III. Los programas de inversión respectivos;
- IV. El periodo de vigencia;
- V. Las especificaciones técnicas del proyecto;
- VI. El periodo de vigencia;
- VII. Las contraprestaciones que, en su caso, deberán cubrirse por el otorgamiento de la concesión, y
- VIII. Los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.

Una vez otorgada la concesión, un extracto del título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federación a costa del interesado.

Cuando la explotación de los servicios objeto de la concesión sobre el espectro radioeléctrico requiera de una concesión de red pública de telecomunicaciones, esta última se otorgará en el mismo acto administrativo.

El Artículo 19 de la Ley de referencia establece que las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos, a juicio de la

Secretaría.

Para el otorgamiento de prórrogas será necesario que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia Secretaría de acuerdo a la Ley Federal de Telecomunicaciones y demás disposiciones aplicables. La Secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor a 180 días naturales.

Por otra parte, el Reglamento de Telecomunicaciones, en su Artículo 15 manifiesta que para obtener una concesión es necesario presentar una solicitud ante la Secretaría, en la cual se describan al menos los siguientes aspectos, así como los que señalen los instructivos que emitirá la propia Secretaría:

I.- Nombre y dirección del solicitante, y en su caso, de su representación legal; así como los documentos sobre su capacidad jurídica, empresarial, técnica y financiera;

II.- Los servicios que se pretenden ofrecer, el proyecto técnico y cronograma de instalación e inversión, identificando el área de cobertura; y

III.- Estudios de mercado y financieros para establecer, operar y explotar la red propuesta.

El "Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones interestatales, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 1995, señala como requisitos los siguientes:

- 1) Datos generales del solicitante.

- 2) Descripción de los servicios que desea prestar.
- 3) Plan de negocios.
- 4) Documentación que acredite la capacidad jurídica, financiera, técnica y administrativa del solicitante.
- 5) Declaraciones.

b. Formales.

A partir de la publicación del "Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones interestatales, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones", se establecen, lo que podemos llamar elementos formales, siendo los siguientes:

- La solicitud se entregará en dos tantos, en papel membretado, follada en todas sus hojas (salvo en los anexos).

- La solicitud no deberá contener textos entre líneas ni tachaduras, salvo cuando fuere necesario para corregir errores del interesado; en cuyo caso las correcciones deberán llevar las iniciales de la persona o personas que firmen la solicitud.

- Cada ejemplar deberá contener el índice de la información y documentación incluida en la solicitud. Además, en caso de que se presente en varios volúmenes, cada volumen deberá contener su propio índice.

B. Resolución de la Secretaría para el otorgamiento de la concesión.

1. Acreditamiento del interés público.

Los seres humanos tenemos necesidades que debemos imperiosamente apaciar. La suma de las necesidades individuales forman las necesidades sociales o colectivas, cuya atención es cada día más compleja e ineludible.

La noción de interés general, debe entenderse como el interés social para atender la necesidad general y apremiante a cargo del poder público. El Estado erige un régimen y una organización destinada a ese fin. Cuando el Estado considera que un actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, por negligencia, abandono, desinterés o ineficacia, toma las providencias para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, ya combinándose con ella en un mismo propósito, o sustituyendo a la propia acción particular.

La satisfacción de las necesidades públicas de un país se orientan hacia dos grandes nociones: El orden público y la utilidad pública. El orden público es el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos. La utilidad pública pretende a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social esté interesada en que estas comodidades sean puestas a disposición de todos los individuos.

Jorge Olivera Toro señala que para Tardieu las necesidades sociales deben ser satisfechas con un criterio de armonía, procurándose que en la debida proporción participen todos o la mayoría de los núcleos de un país, de sus ventajas, sin discriminación de usuarios. El servicio es adaptado a las necesidades del momento.(57)

En virtud de que la concesión que nos ocupa, es para instalar, operar y explotar un servicio público, el cual se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación y en este coinciden los particulares con el Estado.

La concesión como servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar, ya que va dirigida a satisfacer necesidades de interés general (generales o colectivos, según el caso). El procedimiento que se lleva a cabo para satisfacer las necesidades de interés general es de Derecho Público.

Las necesidades de interés general se satisfacen mediante prestaciones individualizadas, regulares y uniformes.

Sobre el particular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 28, Párrafo Noveno, señala que el Estado podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos, salvo las excepciones que las leyes prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

El Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones interestatales, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, señala que en virtud del interés manifestado por diversas personas, resulta oportuno, que se inicien a la brevedad las instalaciones de redes públicas de telecomunicaciones.

2. La garantía para el cumplimiento de obligaciones.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión, la concesionaria presentará la fianza correspondiente, en un plazo no mayor de 30 días, contados a partir de la fecha del Título de Concesión, expedida por institución debidamente autorizada, cuyo monto lo determinará la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en función de la dimensión del proyecto, a favor de la Tesorería de la Federación. Esta garantía estará vigente durante el plazo de la propia concesión. La concesionaria se obliga a aumentar el monto de la fianza en un plazo que no excederá de 10 días hábiles, cuando a juicio de la propia Secretaría, sea necesario.

La póliza en que se expida la fianza deberá contener la declaración expresa de que la Institución Afianzadora acepta lo preceptuado en los Artículos 95 y 118 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y la renuncia al beneficio de orden y exclusión, conforme al modelo de póliza aprobado por la Tesorería de la Federación.

Al respecto, el Artículo 18 del Reglamento de Telecomunicaciones manifiesta que los concesionarios, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, constituirán el depósito o fianza u otorgarán la garantía por el monto que fije la Secretaría.

Por su parte el Artículo 26, fracción VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones señala que el Título de Concesión contendrá como mínimo las características y el monto de la garantía que, en su caso, deberá otorgar el concesionario.

3. El otorgamiento de la concesión.

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

Una vez que se ha presentado la solicitud del particular, en la que se llenan los requisitos exigidos por el Artículo 24 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Secretaría, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 25 de la Ley que nos ocupa, analizará y evaluará la documentación correspondiente a la solicitud, en un plazo no mayor de 120 días naturales, dentro del cual podrá requerir a los interesados información adicional.

Cabe señalar, que de acuerdo al Artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, las concesiones a que se refiere dicha Ley sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

La participación de la inversión extranjera, en ningún caso podrá exceder del 49%, excepto tratándose del servicio de telefonía celular. En este caso, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor.

Posteriormente la autoridad administrativa apreciará si el solicitante cumplió a satisfacción con todos los requisitos, si tiene capacidad general, técnica y financiera, haya otorgado las garantías previstas; y si lo estima conveniente al interés general, otorgará la concesión mediante una resolución administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo al Artículo 19 del Reglamento de Telecomunicaciones en el Título de Concesión, se definirán las condiciones y compromisos que deban cumplir los concesionarios para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones o servicios de radiocomunicaciones.

Para cualquier modificación a las condiciones del propio Título de Concesión, se seguirá el procedimiento que el mismo Título de Concesión establece para tal fin.

Ahora bien, el Título de Concesión contiene el Acuerdo firmado por el Titular de la Dependencia, el cual, como ya se dijo, se publica en el Diario Oficial de la Federación, pues por medio de dicho Acuerdo se otorga la concesión al solicitante que cumplió cabalmente con todos los requisitos.

Al respecto, la Ley Federal de Telecomunicaciones en su Artículo 26 señala que el Título de Concesión contendrá como mínimo lo siguiente:

- I. El nombre y el domicilio del concesionario;**
- II. El objeto de la concesión;**
- III. Los diferentes servicios que pueda prestar el concesionario;**
- IV. Los derechos y obligaciones de los concesionarios;**
- V. El periodo de vigencia;**
- VI. Las características y el monto de la garantía que en su caso, deberá otorgar el concesionario; y**

VII. Los compromisos de cobertura geográfica de la red pública.

Una vez otorgada la concesión, un extracto del título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federación a costa del interesado.

El Artículo 27 del propio ordenamiento legal establece que las concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones se otorgarán por un plazo hasta de 30 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos.

Para el otorgamiento de las prórrogas será necesario que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar, lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia Secretaría de acuerdo a la Ley de referencia. La Secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor de 180 días naturales.

La concesión es un acto discrecional de parte de la autoridad, puesto que las leyes no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, sino al contrario, la facultan para tomar esa decisión discrecionalmente.

Gabino Fraga señala que el acto discrecional tiene lugar cuando la Ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en qué contenido va a dar su actuación. Por lo general, de los términos mismos que usa la Ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la Ley use términos que no sean imperativos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la Ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia,

necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etc., lo mismo que cuando en la Ley se prevén dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio. (52)

Respecto al ejercicio de las facultades discrecionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en varias ejecutorias (Tomo LXXIII, p. 3532), que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinada a la regla del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sujeto al control judicial, cuando el juicio subjetivo del autor no es razonable, sino arbitrario y caprichoso y cuando es notoriamente injusto y contrario a la equidad.

Por otra parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la Ley Federal de Telecomunicaciones en el Título Sexto establece el "Recurso de revisión", manifestando que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelven un expediente podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes (Artículo 83).

La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva (Artículo 84).

El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra (Artículo 85).

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar: (Artículo 86 reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996)

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiera recaído resolución alguna; y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto (Artículo 92).

C. Derechos y obligaciones derivados de la concesión.

1. Los que se refieren a la concesionaria en relación con la Secretaría.

a) Establecer y explotar la concesión.

b) El concesionario tiene la obligación estricta de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto, o sean las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio.

c) El concesionario deberá asegurar el funcionamiento regular del servicio.

d) La concesión le permite obtener al concesionario una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tiene para dedicarse a esa actividad.

e) Cumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en el Título de Concesión (Artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones).

f) El concesionario deberá cubrir al Gobierno Federal las contraprestaciones que se hubieren establecido.

g) Las concesiones sólo podrán ser traspasadas a otra persona con la aprobación de la Secretaría, que es la autoridad concedente, en el concepto de que la falta de dicha aprobación, así como la cesión o traspaso total o parcial de la concesión a un Gobierno o Estado extranjero, se consideran como causas de caducidad o de nulidad del acto de traspaso (Artículos 35 y 38, fracción VIII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 26 del Reglamento de Telecomunicaciones).

h) El concesionario debe aportar todos los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución de las obras y explotación del servicio.

i) El concesionario es el propietario de los bienes afectados a la explotación del servicio concesionado (Artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de aplicación supletoria).

j) Las hipotecas y demás gravámenes que lleguen a afectar dicha propiedad sólo pueden establecerse con la aprobación de la autoridad concedente y subordinadas al derecho de reversión, de tal manera que dichos gravámenes se extinguirán al pasar los bienes al Estado (Artículo 92 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de aplicación supletoria).

k) El concesionario está obligado a mantener en buen estado los bienes durante el plazo de la concesión, llegándose hasta autorizar al Gobierno para intervenir la empresa si durante la última parte de la vigencia de la concesión el concesionario no mantiene los bienes en buen estado (Artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de aplicación supletoria).

l) El concesionario deberá cubrir, en su caso, los derechos establecidos en la Ley Federal de Derechos, que en su Artículo 1^a señala que "Los Derechos que establece esta Ley, se pagarán 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 ...". Lo referente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Espectro Radioléctrico, se encuentra regulado en los Capítulos VIII y XI de la citada Ley, respectivamente.

2. Los que se refieren a la concesionaria en relación con los usuarios.

El concesionario de un servicio público tiene relaciones jurídicas no sólo con la Administración concedente sino también con el público que se aprovecha de las prestaciones de dicho servicio.

La tesis de nuestra legislación no es muy clara al respecto. Por una

parte, existen disposiciones que establezcan expresamente la obligación del concesionario de prestar el servicio a todo el que lo solicite, sin preferencia alguna, y la de prestarlo en términos uniformes a todos los que se encuentran en las mismas condiciones; pero por otra parte, también existen disposiciones que parecen admitir que las relaciones del concesionario con el usuario se regulan por los contratos privados que celebre.

Por ejemplo, los Artículos 44, fracción VII y 61 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 57 y 61 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de aplicación supletoria, previenen que las tarifas se aplicarán observando perfecta igualdad de tratamiento, ya que no podrán adoptar prácticas discriminatorias en la aplicación de tarifas autorizadas.

En los Artículos 62 y 63 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, se establece que, una vez que una empresa haya sido autorizada para iniciar la explotación y tenga aprobados sus horarios, tarifas y demás documentos relativos, no podrá rehusarse a prestar el servicio solicitado, en el concepto de que no debe dar preferencias que no estén autorizadas por la ley. Por otra parte, la misma ley en su Artículo 66, previene que en el momento de la contratación del servicio correspondiente, los prestadores de servicios de vías generales de comunicación expedirán a los usuarios factura o documento que contenga las condiciones en que se prestará el servicio, de conformidad con lo dispuesto por la propia ley y sus reglamentos.

3. Régimen financiero de la concesión.

La tarifa es la tabla o catálogo de los precios, derechos o impuestos que se deben pagar por alguna cosa o trabajo.(59)

Las tarifas están sujetas a un régimen estricto de derecho público; es a través de ellas como se realiza la protección de la sociedad contra la voracidad de los inversionistas, que consideran no tener límites a su interés.

La tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos; generalmente se escucha a los concesionarios en la fijación de las tarifas, sin que esto quiera decir que constituye contratos o que influya su voluntad en la determinación de la tarifa; en la práctica, algunos se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Las tarifas se calculan sobre bases técnicas, que permitan al concesionario no solo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio.

En algunas ocasiones el Estado permite que las partes las ajusten al costo del servicio, mediante los contratos que celebren entre concesionarios y usuarios.

En la Cuarta Conferencia Nacional de Abogados en Tucumán, en 1936, se llegaron a las siguientes conclusiones acerca de las tarifas:

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

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

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

tarifa;

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

e) La Administración pública tiene el poder de producir de oficio la tarifa sin el consentimiento del concesionario y aun contra su voluntad sobre las bases de la concesión.

Es el caso de que la reducción de oficio de la tarifa originara para el concesionario una pérdida, disminución de beneficios normal, la Administración está obligada a indemnizarlo.(60)

La Ley Federal de Telecomunicaciones en su Capítulo V denominado "De las tarifas" señala que los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas de los servicios de telecomunicaciones en términos que permitan la prestación de dichos servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia (Artículo 60).

Así mismo, establece que las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría previamente a su puesta en vigor. Los operadores no podrán adoptar prácticas discriminatorias en la aplicación de las tarifas autorizadas (Artículo 61).

La Secretaría estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tengan poder sustancial en el mercado relevante, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información. La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo del total de inversión y operación (Artículo 63).

Por su parte, el Reglamento de Telecomunicaciones, de acuerdo al Capítulo IX relativo a las Tarifas, en las concesiones que otorgue la Secretaría, para explotar redes y servicios públicos de telecomunicaciones, se fijarán las bases para establecer las tarifas que aplicarán los concesionarios a los usuarios.

La aprobación de las bases tarifarias se regirá por los siguientes criterios:

I.- Que las tarifas estén orientadas a costos y que no se apliquen descuentos ni bonificaciones que impliquen cobros por abajo de los costos directos;

II.- Evitar la existencia de subsidios cruzados entre servicios proporcionados por el mismo concesionario, salvo autorización expresa de la Secretaría;

III.- La competitividad internacional de los niveles tarifarios;

IV.- La generación de márgenes razonables de rentabilidad, adecuados a las condiciones económicas prevalentes;

V.- Propiciar una expansión eficiente de los servicios y proveer las bases para una sana competencia en la prestación de los mismos;

VI.- Las tarifas no serán discriminatorias ni dificultarán el acceso al servicio de que se trate; y

VII.- Los métodos de cálculo de las tarifas deberán estar claramente estipulados.

Con fecha 18 de noviembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, al amparo de la Ley Federal de

Telecomunicaciones", cuyo objeto fue el dar a conocer a los concesionarios y permisionarios de los servicios de telecomunicaciones los requisitos que deben cumplir ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones para el registro y, en su caso, autorización de las tarifas.

Las solicitudes de registro de tarifas deben presentarse por duplicado, firmadas por el representante legal del concesionario o permisionario, con cuando menos quince días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretenda poner en vigor la tarifa de que se trate.

Las tarifas incluidas en la solicitud de registro correspondiente deben expresarse en pesos y además debe especificarse:

- a) Fecha de inicio de vigencia;
- b) Cuotas por modalidad, tipo de servicio, plan o paquete tarifario;
- c) Reglas de aplicación de las tarifas;
- d) En su caso, tablas de descuento, y
- e) En su caso, penalidades o políticas de comercialización.

De cumplir con las formalidades exigidas al efecto, la Comisión Federal de Telecomunicaciones registra las tarifas en un plazo que no debe exceder de diez días hábiles, contado a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos y formalidades previstos, expedirá al interesado la

constancia de registro correspondiente. Las tarifas sometidas a registro iniciarán su vigencia en la fecha establecida al efecto en la constancia de registro, la cual deberá ser siempre posterior a la expedición de dicha constancia.

4. La inspección, vigilancia y sanciones del cumplimiento del servicio público.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tendrá en todo tiempo la facultad de supervisar e inspeccionar las instalaciones y servicios proporcionados por la concesionaria y ésta se obliga a dar a la Secretaría todas las facilidades que la misma requiera, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentos aplicables (Artículos 67 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 153 y 154 del Reglamento de Telecomunicaciones).

Si del resultado de las inspecciones se desprende la necesidad de realizar modificaciones y mejoras en el funcionamiento de su red se le notificará a la concesionaria, otorgándole un plazo razonable para que lleve a cabo dichas mejoras o modificaciones.

La concesionaria deberá proporcionar a la Secretaría, la información técnica, administrativa y financiera de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias respectivas, manteniéndose la confidencialidad de la misma (Artículos 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 155 del Reglamento de Telecomunicaciones).

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes revisará y evaluará la calidad del servicio a cargo de la concesionaria. Para dicha evaluación, la Secretaría hará muestreos independientes, aleatorios y permanentes de las calidades que se midan, verificando de esta forma la información del sistema de control de la concesionaria. El sistema de medición deberá incluir al menos los parámetros relacionados con las metas y las normas de calidad que se establezcan.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1) En México, como en todo el mundo, las telecomunicaciones han tenido un continuo desarrollo, y día con día se incorporan innovaciones tecnológicas con lo que se moderniza y se afianza el crecimiento económico y la calidad de los servicios.

El Gobierno Federal ha emprendido una nueva política, al reconocer la existencia de los retos que enfrenta la ampliación y modernización de la infraestructura y la prestación de los servicios de comunicaciones.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene como objetivos la expansión de la cobertura y penetración de servicios en el crecimiento de la infraestructura, la elevación de la calidad de los servicios, la introducción de nuevas tecnologías, la apertura a la competencia y la concurrencia del capital privado, nacional y extranjero, para el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones.

2) Con motivo de lo anterior, y con el propósito de que el Estado Mexicano contara con los instrumentos necesarios para lograr una rectoría eficaz del sector telecomunicaciones, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión en los primeros meses de 1995, una iniciativa de la Ley Federal de Telecomunicaciones para regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y los servicios que en ellas se prestan, así como de la comunicación vía satélite, destacando como aspectos relevantes:

- El establecimiento de procesos de licitación pública para el otorgamiento de concesiones cuando se trate del uso, explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público.

- Se introduce la posibilidad de que empresas comercializadoras de servicios de telecomunicaciones, conocidas comúnmente como revendedoras, puedan operar en México mediante permiso que expida la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- La obligación a cargo de los operadores de redes públicas de telecomunicaciones, de permitir la interconexión a otros operadores en condiciones equitativas y no discriminatorias, con el objetivo de garantizar una sana competencia.

- La libre determinación por parte de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y de empresas comercializadoras, de sus tarifas en los términos que les permita la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

3) Como resultado de la iniciativa de Ley de la Ley Federal de Telecomunicaciones, con fecha 7 de junio de 1995, ésta se publicó en el Diario Oficial de la Federación, buscando con ello ampliar la infraestructura e impulsar la prestación de los servicios de comunicación a distancia, con mayor calidad, diversidad y a bajo costo. Conserva la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.

La Ley Federal de Telecomunicaciones derogó diversos Artículos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como de la Ley de Inversiones Extranjeras, modificando el procedimiento a seguir para obtener una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones.

Este nuevo procedimiento ha quedado con muchas lagunas, ya que conforme al "Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-

2000" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1996, dentro de las líneas de acción concretas se señalaron la consolidación del marco regulatorio en materia de telecomunicaciones, mediante la expedición de la normatividad derivada de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en aspectos administrativos, técnicos y tarifarios, lo cual no se ha cumplido totalmente, pues la Ley de referencia, prevé disposiciones generales, por lo que se hace necesario emitir su correspondiente reglamento, toda vez que el Reglamento de Telecomunicaciones vigente impide cumplir cabalmente con los objetivos de la propia legislación y no permite que los afectados con dicha Ley puedan cumplir con la misma.

4) Por otra parte, considero necesario que se contemple dentro de nuestra normatividad un marco regulatorio específico relativo a los servicios de radiocomunicación, en el cual se prevea la instalación, operación y explotación de dichos servicios, ya que ni la Ley de Vías Generales de Comunicación, ni la Ley Federal de Telecomunicaciones, señalan específicamente lo concerniente a los Servicios de Radiocomunicación, dado que dichas Leyes, norman y regulan las Telecomunicaciones desde un punto de vista general.

5) Algunas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones han redundado en beneficio de los afectados por la misma, al señalar términos para que la autoridad resuelva ciertos procedimientos, con lo que se observa que no se podrán alargar más, ya que si la autoridad no resuelve dentro de los plazos establecidos, incurre en responsabilidad, por lo que puede ser sancionada.

6) Ahora bien, cabe establecer que los sujetos de la concesión administrativa son: la Administración Pública Federal y los particulares. La Administración Pública Federal es la concedente, ya que otorga a los particulares (concesionarios), el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público, siendo la conducta de ambos regulada por el derecho.

7) Por cuanto al Recurso de Revisión que es un medio de impugnación, desde mi punto de vista, no constituye un verdadero medio de defensa, pues dicho Recurso debe interponerse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, lo que hace que ésta actúe como Juez y Parte, por lo que considero que la autoridad podría incurrir en vicios dentro del procedimiento, por ello este medio de impugnación debería de interponerse ante un órgano diferente al que emitió el fallo.

8) Por último, cabe señalar que la decisión para otorgar una concesión, sigue siendo una facultad discrecional de la autoridad, lo que hace pensar que su determinación no es quizá la más apropiada, por lo que debería existir una limitante o parámetro de dicha facultad discrecional, pues de lo contrario la autoridad la utiliza como alternativa para resolver en sentido negativo de manera arbitraria y caprichosa.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- **ACOSTA Romero, Miguel,**
"Teoría General del Derecho Administrativo",
Decimoprimer edición,
México, Editorial Porrúa, 1993,
982 págs.

- **ÁLVAREZ-Gandía, Sabino**
"Tratado General de Derecho Administrativo",
Barcelona, Editorial Bosch, 1958,

- **BIELSA, Rafael,**
"Derecho Administrativo",
Buenos Aires, Editorial La Ley, 1964,
Tomo II.

- **DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael,**
"Diccionario de Derecho",
Decimonovena edición,
México, Editorial Porrúa, 1993,
525 págs.

- **DIEZ, Manuel María,**
"Derecho Administrativo",
Segunda edición,
Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979,
Tomo III,
768 págs.

- **ERAGA, Gabino,**
"Derecho Administrativo",
Trigésima primera edición,
México, Editorial Porrúa, 1992,
506 págs.

- **GARCÍA Máñez, Eduardo,**
"Introducción al Estudio del Derecho",
Trigésima novena edición,
México, Editorial Porrúa, 1988,
444 págs.

- **GARCÍA Oviedo,**
"Derecho Administrativo",
Novena edición,
Madrid, Editorial Artes Gráficas Iberoamericanas, 1968,
Tomo II.

- **GARRIDO Ealla,**
"Derecho Administrativo",
Madrid, Editorial Instituto de Estudios Políticos, 1958,
Tomo I.

- **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS,**
"Diccionario Jurídico Mexicano",
Quinta edición,
México, Editorial Porrúa/UNAM, 1992,
3272 págs.

- LINARES, Juan Francisco,
"Derecho Administrativo",
Buenos Aires, Editorial Astrea, 1986,
564 págs.

- OSSORIO, Manuel,
"Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales",
Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1974,
797 págs.

- OLIVERA Toro, Jorge,
"Manual de Derecho Administrativo",
Quinta edición,
México, Porrúa, 1988,
382 págs.

- SAYAGUÉS Laso, Enrique,
"Tratado de Derecho Administrativo",
Segunda edición,
Montevideo, Editorial Bianchi-Altuna, 1972,
Tomos I y II,
687 y 665 págs.

- SERRA Rojas, Andrés,
"Derecho Administrativo",
Decimaquinta edición,
México, Editorial Porrúa, 1992,
Tomos I y II,
839 y 783 págs.

LEGISLACIÓN

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,**
Del 5 de febrero de 1917 (últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997).

- **LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES,**
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

- **LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN,**
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940 (últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996).

- **LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES,**
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982 (últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1996).

- **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,**
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 (últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996).

- **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,**
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.

- **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO,**
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994
(últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el
24 de diciembre de 1996).

- **LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA,**
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de
1993 (últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación
el 24 de diciembre de 1996).

- **REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES,**
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de
1990.

- **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES,**
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1995.

- **DECRETO POR EL QUE SE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA EL
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES,**
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de
1996.

- **DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES,**
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de
1996.

- **DECRETO PROMULGATORIO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (UIT),**
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1992.

- **TESIS JURISPRUDENCIAL N° 47,**
Del Tomo correspondiente a la Sexta Parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1965, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.