



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON, ESTADO DE MEXICO**

**CAUSAS Y EFECTOS DE LA EXTINCION  
EN LA CONCESION ADMINISTRATIVA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JORGE OSCAR BRAVO LAGO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

Der 100



REPUBLICA NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

SECRETARIA DE ECONOMIA

EN LA COMISION ADMINISTRATIVA  
CASOS Y EFECTOS DE LA EXTINCION

T E S I S

DE LA LICENCIATURA EN DERECHO

DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ADOBE

# INDICE

INTRODUCCION

PAG.

## CAPITULO I

### LA CONCESION

1.- GENERALIDADES Y EVOLUCION HISTORICA.....	2
2.- CONCEPTO.....	14
3.- NATURALEZA JURIDICA.....	20 <sup>23</sup>
4.- CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES .....	35

## CAPITULO II

### CARACTERISTICAS DE LA CONCESION

1.- CARACTERISTICAS.....	48
2.- REQUISITOS.....	53
3.- EFECTOS.....	67

## CAPITULO III

### MEDIOS NORMALES DE EXTINCION

1.- CUMPLIMIENTO DEL PLAZO.....	88
2.- FALTA DE MATERIA.....	93
3.- IMPOSIBILIDAD DE REALIZAR EL OBJETO.....	99

C A P I T U L O I V

MEDIOS ANORMALES DE EXTINCION

1.- RESCISION.....	103
2.- REVOCACION.....	107
3.- CADUCIDAD... ..	113
4.- RENUNCIA.....	125
5.- QUIEBRA.....	130
6.- RESCATE.....	135
CONCLUSIONES.....	140
BIBLIOGRAFIA.....	146

A mis padres Sr. Antonio Bravo Flores<sup>+</sup>  
y Sra. Estrella Lago Vda. de Bravo,  
quienes con su cariño y consejos me alentaron.

A Liliana Nava de Bravo  
pues me has infundido ánimo y deseos  
para seguir adelante.

A Lilianita Bravo Nava  
pues con tu ternura me impulsas.

A mis hermanos, suegros, cuñados  
y demás familiares,  
por su invaluable apoyo.

A mi maestro  
Lic. Raúl Espinoza,  
mi gratitud por su inestimable colaboración.

A los Lics. Jorge Horacio y Rodrigo Javier,  
Chávez Martínez,  
por su constante estímulo.

A todos los maestros de mi vida estudiantil,  
por la enseñanza que me prodigaron.

Al Sr. Miguel Galindo,  
en respuesta a su confianza en mí.

## I N T R O D U C C I O N

Ponemos a consideración del Honorable Jurado, la presente tesis profesional, la cual aborda un tema de sumo interés para la economía de cualquier país y por lo tanto -- del nuestro, dentro del campo del Derecho Administrativo.- Tema que trata a la concesión administrativa, y a las causas y efectos de los medios por los que la misma puede extinguirse.

La importancia de la concesión radica, en que por su conducto, se fomenta la riqueza nacional y se crean fuentes de trabajo, lo cual, al igual que el uso de los servicios que se proporcionan con ella, benefician a la colectividad, siendo esta la finalidad que persigue el Estado al otorgar la concesión, a los particulares o concesionarios; cuando él, en un momento dado, no está en condiciones de -



realizar determinadas actividades ya sea, por su incapacidad técnica, económica, o porque así lo estima pertinente; o bien, porque se lo impide su propia organización.

Al Estado le corresponde el derecho de atender al funcionamiento de los servicios públicos, al dominio y administración de sus bienes y demás aspectos que las leyes administrativas estiman como concesionables. Ese derecho es conferido por el mismo Estado a una persona jurídica, pudiendo ser esta, pública o privada a la que se le denomina, concesionario, quien adquiere un derecho que no tenía antes de que se le otorgará la concesión, contrayendo como consecuencia ciertas obligaciones.

Conforme ha pasado el tiempo, el Estado poco a poco ha eliminado de la esfera de la concesión algunas materias, como por ejemplo tenemos el caso del régimen del petróleo que prohíbe la concesión petrolera; en lo referente a la industria minera, ciertos elementos se sujetan a restricciones de distribución y venta como sucede con el berio, uranio, plata y oro; en cuanto a la industria eléctrica, las concesiones se eliminaron y las empresas pasaron a la administración del Estado bajo nuevas formas administrati-

vas, en las que se incluye a la Comisión Federal de Electricidad.

Ahora bien, como todo tiene un principio y un fin, - tenemos que las concesiones una vez otorgadas, poseen un - tiempo de vigencia que varía de acuerdo a lo establecido - en las leyes y reglamentos administrativos que regulan la materia. Pero no sólo puede determinar su duración al finalizar el plazo estipulado en la concesión, ya que ésta también puede concluir antes de que el plazo se cumpla, por - distintos medios llamados de extinción.

## C A P I T U L O I

### LA CONCESION

- 1.- GENERALIDADES Y EVOLUCION HISTORICA.
- 2.- CONCEPTO.
- 3.- NATURALEZA JURIDICA.
- 4.- CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.

## LA CONCESION

### 1. GENERALIDADES Y EVOLUCION HISTORICA.

Antes de iniciar el desarrollo del presente tema, -- consideramos importante señalar que la doctrina, hasta el presente momento, no se ha puesto de acuerdo sobre el significado de lo que se debe conceptualizar por concesión administrativa, ya que en el empleo de la misma, existe cierta imprecisión al denominar así e indistintamente a los -- contratos, licencias, permisos y autorizaciones y a otros actos también administrativos, que aunque tienen cierta similitud con la concesión, deben ser tratados por separado, lo cual haremos posteriormente, para evitar la confusión - de ésta con aquellos actos.

También apreciamos de sumo interés, destacar que uno

de los múltiples procedimientos de la Administración Pública para la gestión de sus servicios, es la "concesión". Y si partimos de la idea de que es una forma de gestión indirecta de los servicios públicos, deberemos recurrir al estudio del problema que representa en sí la naturaleza jurídica del acto, del cual toma forma, es decir, de la figura jurídica, llamada concesión administrativa.

Ahora bien, no obstante que la doctrina trata individualmente a las concesiones en especie, como son entre --- otras, las de dominio, de obra, etc., algunas veces percibe en ciertas concesiones, características contractuales, - aduciendo que son un contrato de derecho privado en el que el Estado y el concesionario tienen una obligación recíproca, mediante cláusulas convencionales, creándose así un aspecto contractual apegado a reglas de derecho civil tanto en su interpretación, así como en su formación, estableciendo bajo el carácter de la bilateralidad, derechos y -- obligaciones entre las partes que resultan del enlace contractual entre el Estado y el concesionario.

Entre otros casos, la doctrina no acepta tal apreciación y cuando analiza a los actos de concesión administra-

tiva, los estima como un acto administrativo con carácter unilateral del poder público, es decir, un acto del poder soberano del Estado en el que el concesionario no puede gozar de derechos frente a aquel, toda vez que no los tiene, resultando así, que el Estado puede con el mismo derecho - que tiene para otorgar concesiones, revocar las que ha dado o bien modificarlas sin indemnización.

En un tercer punto la doctrina considera a la concesión como un acto mixto que posee una parte reglamentaria y otra contractual. Está y las dos teorías anteriores las estudiaremos más adelante.

Es incuestionable que dentro de la estructura de la sociedad moderna, la concesión administrativa, es un procedimiento eficaz para entregar a los particulares ciertas actividades que le competen al Estado brindar, o la explotación de bienes federales que él en ese momento, no está en condiciones de desarrollar ya sea por su incapacidad -- económica, técnica, o porque así lo considera conveniente, o bien porque su propia organización se lo impide.

Observamos que por medio de la concesión, la riqueza

nacional se fomenta, y que además se crean nuevos centros de trabajo. Asimismo, el Estado por concepto de impuestos, recibe cantidades importantes de dinero, mismas que redundan en beneficio y para el mejor desarrollo de la colectividad.

En lo que respecta a la evolución histórica del término concesión, estimamos importante conocer aunque de una manera breve, como fue transformándose en el tiempo y en el espacio, pues se debe entender que esta figura jurídica no se creó de la noche a la mañana, toda vez que han tenido que transcurrir varios siglos durante los cuales ha ido desarrollándose de acuerdo a las necesidades de las distintas regiones que componen el mundo.

Los estudiosos de la materia coinciden en señalar -- que los inicios de la concesión se pueden haber dado en la época monárquica, durante la cual se señala que los soberanos estimulaban a sus colaboradores en las cuestiones públicas y una de las formas de estimularlos, era la de concederles determinadas fracciones del territorio, resultando de esto, la concesión territorial, la cual sería el --- principio de dicha figura jurídica.

Además, señalan los doctrinarios que en esa época, -  
había concesiones de comercio y también concesiones para -  
regular algunas actividades administrativas y judiciales,-  
ejemplo de ellas, son las que se confirieron a las compa--  
ñías de las indias orientales por Holanda e Inglaterra. En  
relación a los aspectos administrativos y judiciales, el -  
maestro Andrés Serra Rojas nos menciona que: "Durante el -  
antiguo régimen de la monarquía el esfuerzo se encaminó a  
que los jueces se limitaran exclusivamente a la función ju-  
dicial tomando en cuenta que todo lo que se refería a los  
negocios del Estado y a los asuntos administrativos escapa-  
ban de su competencia. Desde el edicto de Saint Germain de  
febrero de 1641 se prohíbe a los jueces de conocer de los  
negocios y procesos administrativos. Estas ideas correspon-  
den a la monarquía". (1)

Más adelante, el maestro Serra Rojas agrega, "La Re-  
volución francesa acabó con las instituciones administrati-  
vas y judiciales de la monarquía. Sin embargo, la ley del  
22 de diciembre de 1789 reconoce el principio de la separa-

---

(1) Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo, Tomo I, -  
Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, pág. 106 y 107.



ción de la función legislativa y a la judicial expresando que "las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas, y no podrán perturbar". El derecho moderno francés a partir de 1790 vuelve a las leyes del 16 y 24 de agosto de 1790 y 16 Fructidor año II, a la dualidad de jurisdicciones. Fue en esta época en que se desarrollan en un largo proceso, las nociones esenciales del derecho administrativo, entre --- otras las de servicio público, que sirvió para determinar los límites de la jurisdicción administrativa y la jurisdicción civil. Desde 1790, se prohibió a los tribunales judiciales el conocimiento de los asuntos administrativos. De este modo se afirmaba una nueva jurisdicción administrativa que pronto elaboró conceptos como los de servicio público, contrato administrativo, responsabilidad del Estado y otros". (2)

En otro orden de ideas y refiriéndonos a la concesión minera, cabe destacar que ésta se precisa principalmente en España con perfiles bien definidos, sobre todo en

-----  
(2) Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo I, pág. 106 y sigte.

los territorios coloniales, por lo que el ilustre tratadista Acosta Romero, al respecto nos indica: "...así tenemos numerosas disposiciones legales que regulan la materia minera y que son aplicables al territorio de la Nueva España. La primera fue la cédula del 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada por Felipe II y que reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta o del subsuelo y se concedía su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona. El 10 de enero de 1559 se expidió por la princesa Doña Juana, la Ley de Minas, anulando las antiguas mercedes e incorporando las minas de oro, plata y azogue a la Corona, cuando no se hubieren trabajado. El 7 de marzo de 1563 se expidieron las Ordenanzas de Minería llamadas del Antiguo Cuaderno y, posteriormente, el 22 de agosto de 1584, se expidieron otras Ordenanzas, llamadas del Nuevo Cuaderno, que constituyen una verdadera codificación sobre las minas y que perfilan principios que después observaremos en la época actual. Las Ordenanzas de Aranjuez, fueron expedidas el 22 de mayo de 1783, y en su título V, hablaban del dominio radical de las minas y de su concesión a los particulares y del derecho que por esto deben pagar. -

Estas Ordenanzas rigieron en México Independiente hasta el Código de Minería del 22 de noviembre de 1884". (3)

Por otro lado se aprecia que durante el período independiente, se aplicó la concesión en otras materias, firmandose verdaderos contratos entre la Administración Pública y los particulares, para que éstos prestaran determinados servicios públicos y utilizaran bienes del Estado. En esos contratos, las partes estipulaban una serie de condiciones financieras y de toda índole que afectarían la actividad del concesionario, aunque algunas veces, como la legislación administrativa era muy escasa, también en dichos contratos, se fijaban las tarifas que los usuarios debían de pagar. Asimismo se observa que a finales del siglo XIX se hizo necesario regular los servicios públicos y aunque se fijaron normas para organizarlos, no se logró definirlos con claridad. En referencia, a esto, el destacado profesor Serra Rojas señala, "Desde aquella época el Estado, como poder público y en uso de sus soberanía, dividió sus actos en actos de autoridad y actos de gestión, por me

-----  
(3) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 410 y sigte.

dio de los primeros mandaba, en los segundos actuaba como simple particular. Al irse marcando la creciente intervención del Estado, no se concretó a mandar, es decir, a dar órdenes, sino que asumió en forma directa y reglamentada - la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los administrados: se llamó a esta actividad, servicio público, por su doble carácter: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado. El Estado se interesó en esas necesidades sociales, mal atendidas u olvidadas por los particulares, o que reclamaban la intervención oficial. De este modo el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones, primero - particulares y luego públicas hasta que finalmente, las -- atendió directamente con los problemas inherentes a esta - intervención". (4)

En base a lo anterior, para concluir con esta breve reseña y dada su importancia para la economía de nuestro país, finalmente nos referiremos a las concesiones que entre otras se celebraron en el siglo pasado en materia de -

-----  
(4) Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo I, pág. 98.

energía eléctrica y de ferrocarriles.

Respecto a la primera, el autor Acosta Romero, manifiesta que: "...se celebraron entre otros, los siguientes contratos-concesión: en 1895, con el señor Arnold Vaquié, - representante de la Societé Du Necaxa, para explotar las - caídas del Rfo Necaxa; se traspasó posteriormente este con- trato-concesión con aprobación del Congreso de la Unión, - el 24 de marzo de 1903, a The Mexican Light and Power Co.; el 31 de marzo de 1896, las autoridades del Distrito Fede- ral celebraron contratos-concesión con la Empresa Siemens Halske de Alemania para operar una planta generadora de va- por en Nonoalco; en 1896, se celebró un contrato-concesión con el señor Ernesto Pugibet para explotar una caída de -- agua del Rfo de Monte Alto; el 12 de septiembre de 1900, - se celebró un contrato-concesión entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican Gas and Electric Co. Lini- ted". (5)

Por lo que se refiere a la concesión en materia fe- rroviaria, el citado autor agrega: "...el primer contrato-

-----

(5) Miguel Acosta Romero, Ob. Cit., Pág. 411 y sigte.

concesión se celebró el 22 de agosto de 1837, entre el Presidente Anastasio Bustamante y Francisco de Arrillaga, para construir una vfa férrea de México a Veracruz (no llegó a construirse); el 31 de octubre de 1853, se firmó un contrato con el señor Juan Laurié Richards, para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla; el 18 de mayo de 1861 se otorgó el derecho al señor Antonio Escandón para continuar dicha construcción; para el ferrocarril de Tehuantepec, hubo múltiples contratos-concesión: el 10. de marzo de 1842 con el señor Don José de Garay; el 5 de febrero de 1853, con la Compañía A.G. Sloo; el 18 de enero de 1878, con el señor Edward Learned; en 1896, se firmó un convenio con la casa inglesa Pearson and Sons Limited, para tomar la compañía explotadora del ferrocarril nacional de Tehuantepec; el 8 de septiembre de 1880, se otorgó a la Compañía del Ferrocarril Central México, la construcción del ferrocarril entre México y Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez, Chih.) y el 13 de septiembre de 1880, a la Compañía del Ferrocarril Nacional, la construcción de la vfa de México a Nuevo Laredo". (6)

-----  
(6) Miguel Acosta Romero, Ob. Cit., Pág. 412

De lo anterior se advierte que en épocas pasadas, la característica predominante de las concesiones, fue que en su mayor parte se otorgaban por el Estado en forma contractual. Situación que en el presente momento y bajo las circunstancias actuales, es imposible sostener a la luz de lo consagrado por nuestra Carta Magna que en su párrafo sexto del artículo 27 señala: "Tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, 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, formar, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

## 2. CONCEPTO.

Principiaremos el análisis del tema que nos ocupa, - expresando, que con referencia a la conceptuación del voca blo concesión, observamos como ya se comentó al principio del tema anterior, que hasta el presente momento, los auto res de la materia no se han puesto de acuerdo al respecto y cada uno de ellos la define de manera diferente, sin embargo algunos coinciden en determinados aspectos del con- cepto. Por lo que a continuación referiremos las diversas formas de como ciertos autores, entre otros, describen a - la concesión administrativa.

En primer término, y antes de citar las opiniones de los autores, relataremos la explicación que el Diccionario de la Real Academia Española proporciona sobre dicha expre sión: "Concesión (Del latín concesio, onis) f. acción y -- efecto de conceder. 2. Otorgamiento Gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, - disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para --- construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, - sustentar o aprovechar servicios de la administración gene



ral o local". (7)

Una vez realizada la anterior exposición, procederemos enseguida a referir el sentir de los doctrinarios sobre la palabra en cuestión.

En principio, citaremos lo que el maestro Acosta Romero opina sobre el término concesión, el cual, para él, puede significar varios contenidos:

"a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa facultada 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 utili-

-----  
(7) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 15a. edición, Madrid, 1925. pág. 314.

zación de la misma, aún frente a los usuarios.

c) Puede también entenderse por concesión, - el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión". (8)

Por otro lado el profesor Olivera Toro aduce que: -- "La figura técnico-jurídica de la concesión tiene un rasgo peculiar, el que la Administración confiere a los particulares nuevos poderes o derechos ampliando en esta forma su esfera jurídica. 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". (9)

Otro de los tratadistas que expresan su opinión al respecto, aunque de una manera breve, es el maestro Gabino Fraga quien nos señala: "La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y ex

-----  
(8) Miguel Acosta Romero, Ob. cit. pág. 413

(9) Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, - Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, pág. 238.

plotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado". (10)

También el autor Sayagués Laso, nos define muy sucintamente a la concesión de la cual indica lo siguiente: "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". (11)

Asimismo, vemos que para el tratadista García Oviedo, la concesión consiste: "... en la atribución de poder que la Administración confiere a un particular para que rija durante cierto tiempo la gestión de un servicio, atribución que puede ir precedida de la ejecución por parte de aquel de una obra pública". (12)

- 
- (10) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, 1977, - Editorial Porrúa, pág. 248.
  - (11) Enrique Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor, Montevideo, --- 1972, Tomo II, pág. 12.
  - (12) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, Tomo II ELSA, Madrid, 1968, pág. 302.

Toca ahora vertir la forma como el tratadista Serra Rojas concetúa a la concesión, de la cual refiere, "... es un acto administrativo por medio del cual la Administra---ción 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 indus--trial". (13)

El mismo profesor Serra Rojas, relata en su obra la opinión que Recaredo tiene sobre el acto administrativo de referencia, señalando lo siguiente: "La concesión es la --gracia, merced o reconocimiento expreso o tácito, que se -otorga por la Administración mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejer--cicio o creando, bien a solicitud de un particular, bien -por oferta administrativa". (14)

Otra opinión sobre el vocablo de referencia, es la -

-----  
(13) Andrés Serra Rojas, Ob. cit., Tomo II, pág. 197.

(14) Ibidem, pág. 197.

del maestro Henri Capitant, quien lo estima como: "Término genérico que califica diversos actos por los cuales la Administración confiere a personas privadas, ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las veces, tales derechos y ventajas, implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas". (15)

Finalizaremos los distintos conceptos que respecto a la concesión administrativa nos ofrecen los autores de la materia, refiriendo la descripción que de ella nos brinda el maestro Manuel Marfa Diez, indicando que: "... es un modo de gestión de un servicio, por medio del cual una persona pública que es el concedente, por contrato concluido -- con él, encarga, a una persona privada, el concesionario, la gestión de un servicio público a su costo y riesgo mediante el derecho de obtener una remuneración, por medio de las tarifas percibidas de los usuarios. La concesión entonces, tiene por objeto conferir ciertas atribuciones al

-----  
(15) Henri Capitant, Voc. Jur., pág. 134. Ref. por Andrés Serra Rojas, Ob. cit., Tomo II, pág. 197.

concesionario para que preste el servicio. La concesión de servicios públicos pertenece a la categoría especial de -- concesiones que se llaman electivas, que por medio de ---- ellas la Administración confiere al particular un derecho o una facultad que le es propia; en este supuesto, la de - ejercer un servicio público del cual es titular la Administración. El concesionario aún cuando está investido, por - parte de la Administración de una porción de sus poderes y sus atributos, no se transforma por ello en funcionario público ni la empresa de concesión queda incorporada a la Administración pública. El concesionario entonces debe asegurar el funcionamiento del servicio público a su costa y -- riesgo, obteniendo un provecho pecuniario de su gestión. - No es como ya dijimos, un funcionario, ni tampoco debe confundirse con un particular, que es un simple colaborador - que participa en la gestión del servicio público". (16)

De los conceptos anteriormente examinados, el que -- desde nuestro punto de vista nos parece el más acertado, - es el emitido por el maestro Marfa Diez, por ser según no-

-----  
(16) Manuel Marfa Diez, Derecho Administrativo, Tomo III, - Buenos Aires, 1967, pág. 262.

sotros, el más amplio y mejor explicado; ya que no se puede hablar únicamente de obligaciones para el concesionario y aunque algunos autores mencionan la palabra, derechos, para el mismo, la mayoría de los referidos, se inclina más por hacer referencia al otorgamiento de los bienes que hace el Estado para que sean utilizados por el concesionario y a las obligaciones de este para con la concesión. Pero debemos considerar como ya establecimos, que no debe hablarse solamente de obligaciones, pues el beneficio de la explotación de un servicio público, no debe ser sólo para el Estado y los particulares o usuarios, sino que el concesionario también debe participar, como lo hace, de ese beneficio, pues son muchos los gastos que realiza, los esfuerzos que efectúa y los riesgos que corre, antes y durante la prestación del servicio.

Para concluir con el examen del presente punto, expresaremos que los anteriores criterios doctrinales nos llevan a la conclusión de que las características esenciales de la concesión son, entre otras, las siguientes:

1. Es un acto jurídico administrativo discrecional,

2. En virtud del cual la Administración Pública Federal, faculta, concede o encarga temporalmente,
3. A una persona privada (física o jurídica).
4. Para manejar y establecer un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del Estado,
5. Mediante la sujeción a determinados requisitos o formalidades que le señale la ley.



### 3. NATURALEZA JURIDICA.

Referirse a la naturaleza jurídica de la concesión administrativa no es sencillo, dado que es un problema que ha originado diversas controversias, suscitándose como consecuencia por parte de la doctrina administrativa, diferentes teorías para determinarla.

Entre los múltiples autores que nos brindan sus opiniones al respecto, hay algunos que las consideran como un acto contractual, otros como un acto unilateral y existe además una tercera teoría sostenida por determinados autores, que la estiman como un acto mixto, pues opinan que contiene por una parte, elementos contractuales y por la otra, elementos reglamentarios.

Abordaremos el estudio del presente tema, analizando por separado las diferentes teorías, las que clasificaremos en tres, entre otras existentes:

#### A) LA CONCESION COMO UN ACTO CONTRACTUAL.

Esta teoría sostenía que la concesión de servicio público, era un contrato de derecho privado porque tenía ---

cierto parecido con el contrato de obra pública, en cuanto que el precio se abona con los rendimientos que obtiene el contratista con la explotación del servicio por el que la obra se llevó a cabo. Se decía que había una relación entre el Estado y el concesionario, en la que se obligaban de manera recíproca por las cláusulas convencionales, suscitándose así una relación contractual sujeta a las reglas de derecho civil, tanto en lo referente a su formación, como a la interpretación, obligaciones y derechos que se derivaran de esa situación.

En relación a esta teoría, el profesor Carlos García Oviedo nos comenta que lo anteriormente expresado, es el sentir de escritores como Moureau, quien define a la concesión como "... contrato por el cual un particular se compromete a ejecutar una obra pública y, especialmente, a construirla mediante ciertas ventajas, principalmente el derecho de explotar la obra en provecho propio durante --- cierto tiempo". (17)

Al respecto cabe señalar que otros escritores están

-----  
(17) Carlos García Oviedo, Ob. cit., pág. 310.

de acuerdo con esta doctrina son Aucoc, Dufour, Berthélemy Gastón Jéze.

Por otro lado en la anterior definición podemos observar que no existía separación entre las figuras jurídicas de la concesión y del contrato.

Por lo que el maestro Olivera Toro menciona al respecto, "Para esta tesis es necesario, entre otros supuestos, crear la figura del Estado gestor de Derecho privado, capaz de contratar civilmente, constituyéndose en una de las partes que intervienen en el acto a efecto de desempeñar absurdamente, en forma consensual, nada menos que sus atribuciones de Poder, lo que implica la aceptación de la teoría de la doble personalidad estatal". (18)

Como podemos apreciar, era difícil dar una explicación sobre la naturaleza jurídica de la concesión en base al supuesto de un contrato de derecho privado sustentado en el principio de la libertad para contratar, la cuestión se enfocó hacia los contratos de adhesión, razón por la --

-----  
(18) Jorge Olivera Toro, Ob. cit., pág. 243.

cual, la situación de igualdad se convierte en un estado de dependencia, ya que en ella una de las partes, establece las condiciones mediante las cuales ha de realizarse el contrato y la otra, las rechaza o las acepta tal y como es tén estipuladas. Por lo tanto, se pensó que el concesionario del servicio se encontraba en una posición de dependen cia, pero sin imaginar que la condición reglamentaria de la concesión es la que muestra una apariencia contractual adhesiva, lo que denota únicamente la existencia de una re glamentación jurídica, la cual, en ningún momento debe de considerarse como cláusulas contractuales y por esa misma razón, no se debe pensar en la existencia de un acto contractual o de convención entre las partes.

Por otro lado, advertimos que respecto a la reciprocidad que existe en los contratos, observamos, que no todo acuerdo que crea una obligación es un contrato, ya que val ga la redundancia, reciprocidad, no siempre significa contrato, pues en la vida civil, existen diversos actos que también son celebrados con reciprocidad de consentimiento, a los que un análisis jurídico de fondo, los separa de la esfera del contrato, como ejemplos podemos citar a la adop

ción y a la aceptación de la herencia, los cuales no son -  
contratos.

Asimismo podemos observar, que en el terreno del de-  
recho público, la situación no es distinta, ya que en él -  
la doctrina afirma más la tendencia que sustrae al contra-  
to actos importantes que resultan de un concurso de volun-  
tades. Tal y como sucede con el acto de designación de un  
funcionario. Lo mismo acontece con la concesión.

#### B) LA CONCESION COMO UN ACTO UNILATERAL.

Las ideas expuestas por esta teoría o doctrina, se -  
oponen totalmente a las expresadas por la doctrina contrac-  
tual, analizada en líneas anteriores, ya que para ella la  
concesión es un acto de Derecho público, un acto jurídico  
unilateral, pues según ella, el concesionario no tiene nin-  
gún derecho frente al Estado y como resultado, esta podrá  
en cualquier momento que lo disponga y con el mismo dere-  
cho que tiene para otorgar las concesiones, revocar las --  
que ha dado, o modificarlas sin indemnización. Apreciamos  
que para esta teoría, la voluntad del concesionario no te-  
nía valor, esta guardaba únicamente una situación de hecho

no influyendo de ninguna manera en la concesión.

En otro orden de ideas, señalaremos que para Otto Mayer la concesión es un acto administrativo sobre la base de la sumisión del interesado, como ocurre con el nombramiento para el servicio del Estado. Que no es un contrato como no lo es la designación de un funcionario, al expresar, "Es un acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la Administración Pública; y no se trata de constituir un derecho real sobre una cosa corporal, sino de ejercer una cierta actividad. Más esta actividad no debe ejercerse como en la función pública, en nombre y representación del Estado, sino en nombre y por propia cuenta del concesionario". (19)

Es evidente en estas ideas expresadas, la sumisión del concesionario a que el Estado le transfiera parte de las funciones que le corresponden, dan lugar a una situación de privilegio arbitrario para modificar o revocar el régimen al que la concesión está sujeta, en el monto que el interés público así lo exija.

-----

(19) Ref. por Carlos García Oviedo, Ob. cit., Tomo II, pág. 312.

De lo anteriormente señalado, pensamos que esas ---- ideas no son aceptables en un régimen de Estado de Dere--- cho, pues como se puede apreciar, sacrifican totalmente el interés del concesionario, corriéndose por lo tanto, el -- riesgo de que surja un Estado todo poderoso que menospre-- cie todo derecho individual o garantía jurídica para satis-- facción del interés del servicio e incluso del capricho -- del administrador.

### C) LA CONCESION COMO UN ACTO MIXTO.

Esta teoría es sustentada por diversos autores, y -- considera a la concesión como una de las formas de gestio-- nar el servicio público, sentándose así la tesis de la na-- turaleza compleja de esta figura administrativa con resul-- tados mixtos, constando de una fase contractual y otra re-- glamentaria, cada una con características propias.

En referencia a la fase reglamentaria, los autores - señalan que ésta es resultado de la organización del servi-- cio y es considerada como la más importante; y la contrac-- tual, que le está subordinada, esencialmente es de natura-- leza financiera y tiene como finalidad, conseguir que el -

concesionario sea remunerado por la actividad que desarrolla. De la característica compleja del acto de concesión, se desprende que el concesionario se halla en una situación jurídica especial respecto a que en la sección reglamentaria, se detallan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son transmitidas.

De esa manera, el concesionario no está en una situación únicamente contractual como en la que se encuentra el contratista de obras públicas, ya que el concedente asegura el funcionamiento de un servicio público; ni tampoco es estrictamente legal o reglamentaria, como el funcionario público, porque no deja de ser un simple particular. De todo esto se desprende el por qué del carácter complejo del acto de concesión.

La doctrina clásica francesa establecía en relación a la consideración de la tesis de la concesión como contrato los siguientes, a través de su máximo expositor, Gastón Jéze, quien indica que: "... aún siendo la concesión un --



contrato, sucede muy a menudo que el servicio público que el concesionario debe hacer funcionar, se organiza y reglamenta en el mismo acto de concesión. La reunión en un mismo documento del contrato de concesión de servicio público y de las reglas generales de organización del servicio concedido, no debe ocasionar confusión acerca de la naturaleza jurídica de ambos actos que son muy diferentes. El servicio concedido sigue siendo servicio público, y el acto - organización del servicio es jurídicamente una ley, es decir, un acto creador de situación jurídicamente general, - impersonal, aquí vemos la situación reglamentaria. La observación es fundamental. Lo que el concesionario debe --- hacer funcionar es el servicio público, no solamente como lo organiza el acta anexa al contrato de concesión, sino - también conforme a las posibles modificaciones posterior--- res. El acto de concesión de la explotación del servicio - público así organizado es un contrato, es decir, un acto - creador de situación jurídica individual, aquí vemos la si tuación contractual". (20)

-----  
(20) Gastón Jeze, Principios Generales del Derecho Adminis-  
trativo, tomo III, 1959, pág. 371 y s.

Podemos comentar al respecto, que las cláusulas que se refieren a la organización y funcionamiento del servicio, son reglamentarias, así podemos citar las concernientes a las tarifas, a las condiciones de explotación, a la situación del personal, etc. En cambio las que se refieren a la duración de la concesión y a las ventajas financieras que la Administración otorgue al concesionario, como las relativas a las garantías de intereses, exoneración de impuestos, adelantos, tendrán por lo tanto características contractuales.

Por otro lado, aunque ha sido criticado el criterio de división entre las cláusulas reglamentarias y las contractuales, pues se dice que es imposible separar radicalmente los dos aspectos, mismos que se encuentran vinculados, ya que lo que se cree que pertenece a la organización y funcionamiento del servicio, al mismo tiempo puede considerarse dentro del elemento financiero y viceversa, observamos, que en la concesión existe una situación reglamentaria-contractual, siendo precedida la primera por normas -- que determinan la prestación del servicio y que pueden ser modificadas por el Estado en atención al fin de utilidad -

pública que está ligado a la concesión.

En cuanto a la segunda situación, o sea, la contractual, aunque no se señale el elemento contractual en la -- concesión, este está constituido además del aspecto pecu-- niario del concesionario, por el derecho a que obtenga el restablecimiento del equilibrio financiero de su inversión o empresa, llegando en un momento dado hasta la indemniza-- ción para el caso de que la Administración modifique unila-- teralmente la organización y funcionamiento de la explota-- ción, y a esta potestad el Estado no podrá renunciar como titular del servicio o del bien público.

Para finalizar el tema que nos ocupa, referiremos -- que es a través del elemento contractual que el concesiona-- rio tiene garantizados sus intereses y su inversión está -- respaldada, con la obligación del concedente de restable-- cer el equilibrio financiero, en caso de que se modifique la explotación, por consiguiente, esta condición es neces-- aria para que no se perjudique la economía privada de los -- particulares concesionarios y para equilibrar lo que se -- otorga y lo que se pide al concesionario, es decir, los -- provechos y las cargas. Dicho de otra manera, las cláusu--

las contractuales son regidas por el principio fundamental del equilibrio financiero.

#### 4. CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.

Estimamos pertinente destacar en relación al término concesión, que algunos autores consideran que nuestra legislación administrativa lo ha empleado con cierta imprecisión, pues a numerosos actos administrativos los estima como concesiones; indicando además que no deben denominarse de esa manera, pues contienen particularidades distintas, ya que regularmente la ley y las resoluciones administrativas las estiman como contratos, licencias, permisos, autorizaciones y otros actos parecidos, aludiendo así al contrato-concesión, a la concesión-permiso y a otras denominaciones, que no son aceptables por ser de diferente contenido.

Nosotros creemos que la generalización que se hace del vocablo concesión, no se debe realizar sin antes determinar si los actos administrativos a los que se aplica esa denominación, poseen caracteres comunes que permitan considerarlos de la misma naturaleza jurídica.

Ahora bien, tratando de ser más explícitos al respecto, a continuación citaremos los criterios de algunos doc-

trinarios en cuanto a las diferencias que existen entre: -  
La Concesión, y El Contrato, El Permiso, La Licencia y La  
Autorización.

En primer término, nos referiremos a lo que piensa -  
el maestro Olivera Toro, en relación a la diferencia que -  
existe entre la concesión y el contrato, expresando: "Por  
lo que respecta a la distinción entre la concesión y con--  
trato, algunos autores dicen que es fácil de apreciar si -  
se parte de la base de que todo concesionario es una espe-  
cie de contratista, pero no todo contratista es concesionar  
rio. Sin embargo, esta consideración sostenida por una ---  
gran parte de los doctrinarios de Derecho administrativo -  
que aluden principalmente al contrato de concesión, para -  
referirse a la concesión administrativa, ha nublado la in-  
vestigación para precisar el concepto en cuestión". (21)

Continuando con el punto que estamos tratando, el ci  
tado autor agrega que se formulan los siguientes princi---  
pios para hacer la distinción entre contrato administrati-  
vo y concesión:

-----  
(21) Jorge Olivera Toro, Ob. cit. pág. 237.

"1) Las concesiones están reguladas, en su parte general, unilateralmente por la ley; los contratos, están regidos, bilateralmente (al menos en su aspecto formal), por las cláusulas del pacto.

2) Las concesiones se otorgan por la Administración a un particular; en los contratos en que interviene la Administración, hay estipulaciones entre ella y los particulares.

3) En los contratos llamados administrativos la iniciativa parte de la Administración y en las concesiones son pedidas por los particulares; es decir, los contratos son propuestos u ofrecidos por la Administración a los particulares, las concesiones son solicitadas por los particulares a la Administración.

4) En la concesión, el particular hace suyos los productos o utilidades de la explotación, tanto de los bienes como de la prestación de los servicios concedidos. En el contrato de obra pública, figura que linda con la concesión, el contratista se limita a realizar la obra, terminada ésta, pasa a la Administración quien la explota,

es decir, sólo se concreta a realizar los trabajos estipulados en el contrato". (22)

En otro orden de ideas, el maestro Serra Rojas nos da su opinión sobre la diferencia existente entre la concesión y la autorización, el permiso y la licencia, señalando: "El concepto de autorización ha sido empleado en significaciones diversas. Por una parte autorizar es facultar a una persona de derecho público para cumplir un acto que excede de su competencia, por una autoridad que está legalmente autorizada 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; en cambio en la concesión estamos en presencia de la creación o constitución de un derecho nuevo que no existía anteriormente. Sobre el concepto de licencia y permiso, hemos indicado que son actos del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular, en --

-----  
(22) Jorge Olivera Toro, Ob. cit., pág. 237 y s.



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". (23)

De lo antes expuesto, deducimos que entre los actos administrativos, la doctrina acostumbra distinguir de acuerdo a los efectos que se producen, a las autorizaciones de las concesiones. Las primeras no crean un nuevo derecho, mientras que las segundas si lo hacen nacer.

Es por eso, que a través del acto administrativo de autorización, se actualiza un derecho existente en potencia. En cambio, por conducto de la concesión, los particulares, en algunos casos usan o aprovechan bienes del dominio directo de la Nación, como las aguas, las minas; y en otros, se les faculta para la prestación de un servicio público. De esta manera los particulares adquieren un derecho sobre un bien u obtienen una facultad que no estaba dentro de su patrimonio.

-----  
(23) Andrés Serra Rojas, Ob. cit., Tomo II, Pág. 200.

Una vez expuestas las anteriores diferencias, desarrollaremos el tema de la clasificación de las concesiones, para lo cual, señalaremos entre otras las siguientes, así tenemos la del tratadista Olivera Toro, que las clasifica atendiendo al objeto para el cual fueron emitidas, es decir, en relación con el resultado práctico propuesto por el órgano que las dicta.

De acuerdo a ese criterio, el mencionado tratadista nos comenta que desde ese punto de vista, podemos señalar los siguientes grupos:

1. Concesión para la explotación de bienes del dominio público de la Nación.

2. Concesión para la explotación de bienes del dominio privado de la Federación.

3. Concesión para establecer y explotar servicios de transporte.

4. Concesión para establecer y explotar sistemas y servicios de comunicaciones eléctricas.

5. Concesión para el establecimiento de es-

taciones 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 pú-  
blicos, distintos de los enumerados". (24)

Por su parte, el ilustre profesor Serra Rojas, nos -  
indica que la legislación administrativa mexicana emplea -  
la palabra concesión en numerosos casos y como ejemplos de  
ellos tenemos los siguientes:

"Concesión de servicio público;

Concesión minera sujeta actualmente al ré-  
gimen de mexicanización;

Concesión petrolera, eliminada por la re--  
forma constitucional. Artículo 27 constitucional, D.O.F. -  
del 20 de enero de 1960;

-----

(24) Jorge Olivera Toro, Ob. cit., pág. 238.

Concesión de aguas;

Concesión de transporte;

Concesión para establecer estaciones de radio y televisión;

Concesión para la explotación de bienes de dominio público de la Federación, diversos de los señalados antes". (25)

En otro orden de ideas y con el objeto de precisar - el concepto de concesión administrativa, y de fijar su naturaleza jurídica, señalaremos que la doctrina jurídica ha reducido su enumeración con la finalidad de darle un mayor contenido, clasificándolas de la siguiente manera: la concesión de servicio público, la cual la señala como el acto o actos que se encargan a los particulares para el ejercicio de actividades públicas, explotando un servicio público; y las concesiones de explotación de bienes de la Federación, es decir, los actos de poder público que facultan el aprovechamiento o explotación de dichos bienes.

-----

(25) Andrés Serra Rojas, Ob. cit., Tomo II, pág. 201.

Consideramos de suma importancia, indicar aquí, que las actividades que son competencia del Estado y las que carezcan de contenido económico y constituyen la competencia administrativa de los órganos, no podrán ser materia de concesión y tampoco lo serán, los actos que únicamente autorizan algunos trabajos previos relacionados con la explotación de bienes nacionales y el establecimiento de instalaciones para usos privados relativos a la industria.

También pensamos que es importante destacar que algunos tratadistas de la materia expresan, que entre las dos clases de concesiones referidas, es decir, la de bienes nacionales y la de servicio público, se desprenden por un lado, diferencias, y por el otro, rasgos de identidad o similitud.

En cuanto a las diferencias, nos señalan que la concesión para explotar bienes de la Nación, se caracteriza, porque sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, y no existe la prestación en favor del público. El concesionario únicamente puede 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 rela  
tivas.

En relación a la concesión de servicios públicos, --  
además de que en ésta existen relaciones entre el Estado y  
el concesionario, se encuentra un tercer elemento representado  
por los usuarios del servicio y ante los cuales el --  
concesionario está obligado a la prestación regular, contini  
nua y uniforme del servicio, siendo esta prestación remuner  
atoria, lo que compensa la inversión de capital por parte  
del concesionario. Así el fin que persigue el concesiona--  
rio, es eminentemente utilitario y el de la Administración,  
es el de lograr el bienestar colectivo con un buen desarrollo  
del servicio.

Por otro lado, en referencia a la identidad o similiti  
tud que presentan las dos clases de concesión que estamos  
señalando, los autores nos indican que consiste en que amba  
s implican la concurrencia de un interés general y de un  
interés particular. Aunque como podemos observar que en --  
ellas, se presentan intereses yuxtapuestos, es importante  
resaltar que al concesionario sólo se le otorga el funciona  
miento de los servicios públicos o la explotación de bieni

nes, manteniendo el Estado la titularidad de ambos.

Es por esa razón que la concesión se otorga, pero ja más se enajenan, ni el servicio público, ni los bienes del Estado. En los dos casos, la concesión administrativa, es un procedimiento eficaz para otorgar a los particulares -- aquellas actividades o bienes en los que sobresale el interés público y que el Estado no está en condiciones de ex--plotar, ya sea por su incapacidad económica, o bien, por -- así estimarlo útil y conveniente.

De esa manera, apreciamos que el Estado procede en -- favor del interés público y no en el del concesionario. -- Por lo tanto, el Estado garantiza con su intervención, que la explotación o prestación se realicen con la eficacia requerida de acuerdo con los intereses colectivos, constituyéndose así una responsabilidad para el propio Estado.

Finalmente creemos al respecto, que es cierto y además de suma importancia, que el Estado debe velar por el -- bienestar colectivo y no por el de unos cuantos, pues esto traería como consecuencia que el desarrollo económico del país se viera afectado. Por eso es importante para el Esta

do, que la explotación de bienes o la prestación de servicios, se realicen de una manera adecuada y satisfactoria, evitando así cualquier anomalía.



## C A P I T U L O   I I

### C A R A C T E R I S T I C A S   D E   L A   C O N C E S I O N

1.- C A R A C T E R I S T I C A S .

2.- R E Q U I S I T O S .

3.- E F E C T O S .

## CARACTERISTICAS DE LA CONCESION

### 1. CARACTERISTICAS.

Daremos inicio al estudio del presente tema refiriéndonos a que uno de los actos jurídicos que tienen como finalidad ampliar la esfera de acción de los particulares, - es la concesión administrativa, en la cual se reglamentan los derechos que legalmente pertenecen a la Administración Pública con el objeto de dar atención al funcionamiento de los servicios públicos, al dominio y administración de sus bienes y a los demás aspectos que son considerados por las leyes administrativas como concesionables. Estas facultades o derechos, son concedidos por la Administración Pública a una persona jurídica que bien puede ser pública o privada, a la que se le denomina, concesionario, mismo que ob

tiene un derecho o poder jurídico que antes del otorgamiento de la concesión no poseía, contrayendo asimismo y desde ese momento, obligaciones específicas.

En otro orden de ideas, mencionaremos que entre otras peculiaridades de la concesión, se encuentra la de poseer determinado contenido, observándose en ella, la parte natural, la implícita, y la eventual. A este respecto el ilustre tratadista Sayagués Laso nos refiere lo siguiente:

"Para que se configure esta clase de concesión es necesario que se refiera a un servicio público y que la Administración conceda su explotación a un tercero. Esta es la parte intrínseca o natural del acto. Si la actividad no es un servicio público o si el tercero no actúa como concesionario, se está frente a un acto jurídico de distinta naturaleza, aunque haya sido rotulado indebidamente como concesión de servicio público.

La parte implícita es aquella que integra a la concesión necesariamente aún cuando no haya sido estipulada en forma expresa, porque así lo dispone el derecho vigente.

La parte eventual es la que varía de una concesión a

otra, dependiendo de lo que la Administración resuelva en cada caso. No obstante esa discrecionalidad de la persona pública concedente, la práctica administrativa pone de manifiesto que ciertas cláusulas se repiten -con pequeñas va riantes- en la generalidad de las concesiones. Esto se explica porque dichas cláusulas responden a verdaderas necesidades del servicio o a una razonable protección del concesionario. De ahí que corresponda hacer un estudio sistemático de las mismas a través de la jurisprudencia y la --doctrina, para establecer los principios jurídicos aplicables". (26)

De lo anterior, deducimos como elementos importantes para que la concesión adquiriera forma como tal y no de un acto de naturaleza jurídica diferente, que se enfoque ---- hacia un servicio público y que su explotación sea concedida por la Administración a un tercero.

Por otro lado, los autores de la materia consideran

-----  
(26) Enrique Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1972, -pág. 33 y s.

que el acto concesión conforma cierta estructura, la cual es compleja. A este respecto el ilustre profesor María --- Díez nos comenta que al acto concesión debe reunir los siguientes elementos:

"a) Pliego de condiciones establecido por la administración y que fija las reglas de funcionamiento del servicio y los derechos y las obligaciones de las partes.- El pliego de condiciones pre-existe, entonces, al acuerdo de las partes se reproduce, en general, las cláusulas previstas en los pliegos de condiciones tipo que existen para las distintas categorías de condiciones.

b) La convención o acto de concesión propia mente dicho, que establece el acuerdo de las partes y que representa una naturaleza mixta, en parte acto-condición y en parte contrato.

c) Se agregan generalmente medidas de ejecución destinadas a fijar las modalidades de aplicación de la concesión, por ejemplo disposiciones sobre las tarifas que se pueden establecer en algunos supuestos dentro de --

los límites máximos previstos en el pliego de condiciones". (27)

Ahora bien, en lo concerniente a la forma del acto de concesión, los doctrinarios opinan que ésta, debe ser la escrita. Se podría efectuar una escritura en presencia de un secretario autorizado, pero también puede recurrirse a un sencillo instrumento público, sin que deba ser precisamente una escritura pública, pues será suficiente que el contrato se formalice ante la autoridad administrativa.

Como podemos observar, de acuerdo a las ideas anteriormente expuestas, el acto de concesión se configura en primer término, por un pliego de condiciones establecido por la Administración, las cuales fijan las reglas de funcionamiento de servicio, los derechos y las obligaciones de las partes; posteriormente, por la convención o acto de concesión, que establece el acuerdo de las partes y por último, por las medidas de ejecución que fijan las modalidades de aplicación de la concesión.

---

(27) Manuel Marfa Diez, Ob. cit., Tomo III, Pág. 274 y s.-

## 2. REQUISITOS

Comentaremos en principio, que doctrinalmente se considera que para el otorgamiento de las concesiones, no --- existe, dentro del derecho administrativo, un criterio general aplicable, sino que las leyes sustantivas señalan, - una vez establecida la facultad para concesionar el servicio público, el procedimiento que debe aplicarse a cada caso en lo particular. No obstante se encuentran requisitos comunes, tal es el caso de lo establecido en el artículo - 12 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y en el artículo 11 de la Ley Minera, relativos a que las concesio--- nes sólo pueden concederse a ciudadanos mexicanos o a so--- ciedades mexicanas.

Es importante señalar que dichas leyes, se encuen--- tran reguladas por la fracción I del artículo 27 Constitucio--- nal que a la letra dice: "Sólo los mexicanos por naci--- miento o por naturalización y las sociedades mexicanas tie--- nen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo dere--- cho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secre

terfa de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo".

Como podemos observar, en el artículo 27 de nuestra constitución, se estipulan las bases para el otorgamiento de las concesiones y en su párrafo sexto señala: "... 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..."

Por otro lado mencionaremos, que en todas las leyes de la materia se previene que las concesiones únicamente - podrán traspasarse a otras personas mediante la aprobación de la autoridad concedente, con el conocimiento de que la falta de dicha aprobación y la cesión o traspaso total o -



parcial de la concesión a un gobierno extranjero, son consideradas por tales leyes como causas de nulidad o caducidad del acto de traspaso. Esta situación la encontramos -- prevista, entre otros, en el artículo 52 de la Ley Minera y en los artículos 18 y 19 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Estos dos últimos, establecen:

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

Cualquier operación que se hiciera sobre lo preceptuado en este artículo será nula de pleno derecho".

"ART. 19.- Las acciones, obligaciones o bonos emitidos por las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte que fueren adquiridos por un gobierno o Estado extranjeros, desde el momento de la adquisición -- quedarán sin efecto ni valor alguno para el tenedor de --- ellos".

En referencia a lo anterior, creemos conveniente resaltar, que el concesionario, tiene la estricta obligación de ejecutar personalmente las actividades impuestas por el acto, como son, las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio. Dabiendo entenderse esa obligación, como un efecto natural de la preocupación del legislador, en cuanto a que la Administración seleccione con cuidado al concesionario, quien debe reunir los requisitos de solvencia moral y económica, exigidos -- por la importancia y seriedad del objeto de la concesión.

Esa obligación del concesionario, trae como consecuencia la necesidad de que la autoridad apruebe toda cesión o traspaso de la concesión y de no tomar en cuenta esto el concesionario, el traspaso que realice sin esa autorización a una persona o en favor de un gobierno o Estado extranjero se considerará como causa de caducidad.

Ahora bien, no obstante lo señalado en el párrafo anterior, existen casos en los que la misma ley acepta la posibilidad de que la concesión sea traspasada por el concesionario a una sociedad organizada conforme a las leyes -- del país, en este sentido, la Ley de Vías Generales de Co-

municación, en su artículo 13, párrafo segundo, estipula:

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

Por otro lado el órgano competente para otorgar la concesión es el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Así tenemos que el artículo 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece:

"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 Obras Públicas en los siguientes casos y sin perjuicio de lo que establece la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos, o de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a la Economía Nacional:

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. Caducidad, rescisión, y modificación de concesiones y contratos celebrados con el Gobierno Federal;

VI. Otorgamiento y revocación de servicios;

VII. Expropiación;

VIII. Aprobación, revisión o modificación de tarifas, circulares, honorarios, 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".

Con respecto al otorgamiento de la conce--

sión, creemos de suma importancia señalar que algunos autores de la materia opinan que para evitar lesiones en los intereses de terceros, dicha concesión una vez otorgada, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación, --- pues la misma posee verdaderas disposiciones legales que regulan la situación del concesionario, la de los terceros y las bases del funcionamiento del servicio. Así, la publicación del otorgamiento de la concesión sirve para que los terceros perjudicados, tengan la oportunidad de oponerse - en caso de que vean afectados sus intereses.

Otro aspecto importante del tema que estamos tratando, es que la expedición de las leyes relativas a la explotación de bienes del Estado, son de jurisdicción federal y compete expedirlas al Congreso de la Unión. Esta atribución está contemplada en el artículo 73 de la Constitución, fracciones X, XVII y XIX, que establece:

"El Congreso de la Unión tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, servicios de banca y --

crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos".

En relación al régimen legal de la concesión, mencionaremos que pertenece a la rama del derecho público y entre otras leyes administrativas que regulan esta materia, el profesor Manuel del Rfo González, cita las siguientes: "La Ley Orgánica del Distrito Federal; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley Federal de Aguas Nacionales; Ley de Navegación y Comercio Marítimo; Ley Federal de la Reforma Agraria; Ley Orgánica de la Educación; Ley General de Radiodifusión y Televi----

sión; Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Ley Federal de Caza y la Ley Forestal Derivados de estas leyes existen múltiples reglamentos, circulares y acuerdos de diversa naturaleza". (28)

Para concluir el presente punto debemos referirnos al procedimiento que se lleva a cabo para el otorgamiento de la concesión, el cual, la doctrina estima que debe iniciarse con la presentación de una solicitud por parte del particular que aspire a la concesión, debiendo anexar las pruebas de que cuenta con los medios económicos suficientes, con la maquinaria necesaria para prestar el servicio público y con la capacidad técnica y el personal humano capacitado para el efecto. Ahora bien, el Estado puede, si lo estima conveniente y sin tener que limitarse a las pruebas que exhiba el solicitante, efectuar oficiosamente los estudios que estime pertinentes para decidir si la concesión que se le solicitó, la concede o no.

El artículo 15 de la Ley de Vías Generales de Comuni

-----  
(28) Manuel del Río González, Compendio de Derecho Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981, pág. 270.



cación estipula en relación a la recepción de la solicitud presentada por el interesado, en su párrafo primero, que:

"Recibida una solicitud de concesión, la Secretaría de Comunicaciones señalará al solicitante el monto de un depósito en efectivo que deberá constituir éste en el Banco de México como garantía de que continuarán los trámites necesarios para obtener la concesión. Dicho depósito será calculado en vista de la importancia de la vía proyectada. Se devolverá tan pronto como se otorgue la fianza o se constituya el depósito que garantice el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión, y se perderá si el interesado abandona la tramitación de la misma dentro del término que previamente le fije la Secretaría de Comunicaciones para garantizar su otorgamiento".

Se dan casos en los cuales personas que tengan interés o anteriores concesionarios, pueden oponerse al otorgamiento. A este respecto en el párrafo segundo del artículo 15 de la misma Ley de Vías Generales de Comunicación se señala:

"Constituido el depósito, se procederá a efectuar --

los estudios técnicos que correspondan de acuerdo con las bases generales señaladas en el artículo 8o., y si el resultado de estos fuera favorable, la solicitud, con las modificaciones que acuerde la Secretaría, se publicará a costa del interesado, por dos veces, de diez en diez días, en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación, con el fin de que, durante el plazo de un mes contado a partir de la última publicación, las personas que pudieren resultar afectadas presenten sus observaciones".

En el caso de que la autoridad administrativa considere que la oposición procede, la concesión no se otorga, pero si dicha oposición se rechaza, el procedimiento sigue su curso; y si los demás requisitos se cumplen y si la autoridad lo estima pertinente, otorgará la concesión. Así, en el párrafo tercero del artículo 15 de la misma ley, se establece:

"Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior no se presentan objeciones, o si las que se presenten no fueren de tomarse en cuenta, se otorgará la concesión con las modificaciones de carácter técnico o ju-

rídico que se estimen pertinentes”.

Ahora bien, haremos referencia a la última etapa del procedimiento para el otorgamiento de la concesión, en la cual la autoridad administrativa, si considera que el solicitante dió cumplimiento a todos los requisitos como son: la capacidad general, técnica y financiera; y que otorgó las garantías previstas, otorgará la concesión por así convenir al interés general, mediante una decisión administrativa expresa, a través de un acuerdo escrito mismo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Por tal motivo, el cuarto párrafo del artículo 15 de la citada ley, estipula:

“Si se otorga la concesión, la Secretaría de Comunicaciones ordenará que a costa del interesado se publique aquélla en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación con la exposición de los fundamentos que se hayan tenido para otorgarla y el programa a que habrá de sujetarse la construcción o explotación de la vía concesionaria, de acuerdo con las bases que establece el artículo 8o.”.

Consideramos que las medidas tomadas por la autoridad administrativa para otorgar la concesión, se basan en leyes administrativas que la regulan, teniendo la finalidad de garantizar por un lado, dichas medidas, que el poder público pueda llevar a cabo sin contratiempos, el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión; y por el otro, asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión.

### 3. EFECTOS.

Comenzaremos el estudio del presente tema, relativo a las consecuencias que se suscitan a raíz del otorgamiento de la concesión administrativa, las cuales iremos analizando durante el desarrollo del mismo.

La doctrina considera que con la celebración del acto de la concesión, surgen relaciones del concesionario para con el Estado y con los particulares. En este sentido, los actos referentes a las relaciones entre el Estado y la forma de explotación de una concesión por parte de los particulares, se encuentran regulados por disposiciones administrativas de derecho público, asegurando así, el interés general y el debido aprovechamiento de la riqueza pública para fines sociales.

Por otro lado, el comercio, adquisición y goce de los derechos que de las relaciones se desprenden, son regulados por el derecho privado, por lo cual, deben precisarse las condiciones jurídicas que se refieran a los derechos que generan los contratos, cuyo objeto sea, la enajenación de los derechos mineros o la explotación de lotes -

mineros y los contratos que celebren los particulares con las sustancias, productos o servicios relativos, independientemente de los actos civiles, que en su caso, deben regirse por el Código Civil o por el Código de Comercio o -- por las leyes mercantiles especializadas.

Como podemos observar es importante tomar en cuenta que la consideración doctrinal en cuanto a la naturaleza mixta del acto concesión, le atribuye una parte de elementos reglamentarios y otra de elementos contractuales, por lo tanto las relaciones entre el Estado y particulares no sólo se encuentran regidos por disposiciones de derecho público, sino también por disposiciones de derecho privado.

Asimismo los doctrinarios opinan que con el otorgamiento de la figura jurídica que nos ocupa, se originan determinados derechos y obligaciones para el concesionario, así como para el concedente y el usuario del servicio, los cuales analizaremos enseguida:

a) OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO. Sabemos que el concesionario se responsabiliza desde el momento de obtener la concesión a ejecutar el servicio público, cum--

pliando de esta manera con una actividad destinada a satisfacer necesidades colectivas, constituyendo dicha actividad una de las misiones más importantes del Estado. La prestación del servicio debe realizarse en forma regular, continua y personal por parte del concesionario, contratando para ello al personal necesario, debiendo contar también con el material técnico suficiente y con los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución de las obras y prestación del servicio. En relación a este punto, el artículo 134 de la Ley Federal de Aguas establece:

"Los concesionarios deberán contribuir, en proporción a los volúmenes que utilicen y de acuerdo con su capacidad económica, a los gastos de conservación y protección de las corrientes, vasos acuíferos y de las obras hidráulicas comunes".

Así también el concesionario está obligado, como ya lo comentamos en el punto dos del presente capítulo, a no transferir, enajenar o gravar, los derechos derivados de la concesión; ni a ceder, traspasar o gravar, el equipo, o los bienes destinados a la concesión, sin el consentimiento de la autoridad concedente. Igualmente, los concesiona-

rios tienen la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios que el servicio pueda causar a terceros, para lo cual, deberán de constituir un fondo de garantía que les permita responder por el pago de indemnizaciones en su caso.

Por último señalaremos, que los concesionarios se hacen acreedores a sanciones en el supuesto de que incumplieran con las obligaciones a las que se comprometieron, sanciones que serán aplicadas por la Administración en base a las disposiciones legales respectivas. Como ejemplo citaremos los artículos 105 y 106 fracción II, de la Legislación Minera que disponen:

"ART. 105.- Las infracciones a esta ley su reglamento se sancionarán administrativamente con multa de quinientos a cien mil pesos, a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, tomando en cuenta la gravedad de la infracción y las condiciones personales del infractor, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar".

"ART. 106.- Se sancionará con prisión de seis meses



a cinco años:

II.- Al concesionario que intencionalmente dispusiere de sustancias que no comprenda expresamente el título de su concesión".

De lo anterior podemos apreciar que son muy variables las sanciones que pueden imponerse al concesionario, que van desde la multa hasta la suspensión de los beneficios económicos que se le hubieren otorgado; y la imposición de pago de los daños y perjuicios causados, la ejecución directa del servicio, la caducidad y otras.

b) DERECHOS DEL CONCESIONARIO. El concesionario al comprometerse a la realización de un servicio público, está sometido a un régimen jurídico que le impone obligaciones de las cuales ya hicimos referencia, pero el objetivo específico que persigue es obtener ganancias, las que percibirá si actúa con prontitud y eficacia en la explotación de la concesión. A este respecto el renombrado profesor Manuel Marfa Diez refiere:

"... la administración se ajusta a lo pactado en la concesión y la situación de hecho que existe al otorgarse

aquella subsiste durante todo el plazo de la misma. El resultado financiero derivado de la relación entre los gastos y el producido de la explotación, según las previsiones de las partes, constituyen lo que se ha llamado la ecuación financiera de la concesión y es un aspecto típicamente contractual de la misma. El concesionario tiene un indiscutible derecho al mantenimiento de esta ecuación, como contrapartida de las obligaciones que asume, se hayan o no previsto o no en el pliego de condiciones". (29)

En párrafos posteriores el mismo profesor agrega: -- "La ecuación financiera de la concesión juega un papel muy importante y está constituida por dos elementos básicos: - el precio que han de pagar los usuarios y los gastos de explotación del servicio. Deben considerarse también las alteraciones que puedan sufrir uno y otro en el transcurso del tiempo y las soluciones que puedan encontrarse para resolver las dificultades que se promuevan". (30)

Otro derecho del concesionario lo constituye la tari

-----  
(29) Manuel Marfa Diez, Ob. cit., Tomo III, pág. 284.

(30) Ibidem, pág. 284.

fa, que es el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Una vez aprobada la tarifa por la autoridad competente, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación. De esta manera el concesionario no la puede modificar sin la previa autorización de la Administración, quien, si lo estima pertinente y de acuerdo a las circunstancias económicas prevaletientes, es decir, si considera que las tarifas no son justas y razonables en relación a dichas circunstancias, puede provocar una modificación de las mismas procurando no afectar la ecuación financiera de la concesión.

Por otro lado consideramos importante agregar que las tarifas no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión, sino que están sujetas a un régimen estricto de derecho público según lo estipulado por los artículos 50 y 55 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Conforme a estos dos artículos, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, hoy de Comunicaciones y Transportes, así como los horarios y reglas de aplicación en la explotación de vías generales de comunicación; señalando también entre otras disposiciones, los citados artículos, que

todas las tarifas estarán sujetas a ser revisadas, modificadas o canceladas sin importar que indiquen o no el tiempo de su vigencia, de acuerdo a lo ordenado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Así podemos deducir en lo anteriormente expuesto, -- que el concedente es decir, la autoridad administrativa, -- tiene el deber de aprobar y modificar las tarifas, teniendo el cuidado de mantener la estabilidad de la ecuación financiera y el concesionario debe someter a su consideración un proyecto de tarifas sin que estas sean definitivas.

También los concesionarios tienen la facultad de expropiar en las condiciones que establezcan las leyes generales y especiales al respecto, imponer servidumbre y restricciones al dominio privado en interés público y mediante indemnización por parte de aquéllos, (arts. 37 y 39 de la Legislación Minera).

En otro orden de ideas, la doctrina reconoce que los bienes que el concesionario emplea en la explotación del servicio, son de su propiedad, pero están subordinados a ciertas modalidades ya que no puede cederlos, ni gravarlos

sino mediante autorización de la Administración y estarán sujetos a la reversión. En este sentido, el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece:

"Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión. Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles.

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

Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de la reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionado un -

servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

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

Como podemos observar, en los casos de reversión, no obstante que la propiedad sea del concesionario, el Estado, al conceder la concesión, puede por ley o por contrato regularla, limitando la disposición de la misma.

c) OBLIGACIONES DEL CONCEDENTE. Doctrinalmente se estima que si el concesionario tiene la obligación de prestar el servicio concesionado, aportando para ello elementos técnicos y económicos; la Administración, puede contribuir facilitándole los medios necesarios para ese fin a través de subvenciones, exención de impuestos, derecho de ocupación de bienes nacionales para el objeto de la concesión, etc. Así también el Estado, tiene el deber de proteger mediante vigilancia al concesionario para que pueda mantener la continuidad y la regularidad del servicio público y proteger sus medios de explotación, así como para evitar que terceros dificulten el desarrollo del -

servicio.

d) DERECHOS DEL CONCEDENTE. A este respecto, los autores de la materia indican que la Administración dispone de un poder originario para ejercer control sobre el servicio público que se otorgó, haciendo que se lleve a cabo en base a las disposiciones reglamentarias. La Administración goza de ese derecho presumiblemente, por lo que tal facultad, no necesita que se establezca en ninguna cláusula de la concesión. Es por esta razón que se expresa que mientras el concesionario gestiona, la Administración controla.

Dentro de las facultades de control de la Administración Pública se encuentran entre otras, la facultad de aprobar tarifas para que el concesionario las aplique durante la prestación del servicio, en cuanto afecte al orden del servicio público, pues su derecho sobre éste es indiscutible, independientemente de lo estipulado en la concesión, por tal motivo, el concesionario no puede modificar las tarifas sin aprobación de la autoridad concedente de acuerdo con lo establecido en los artículos 50 y 55 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se --  
trate de vías construídas por el Gobierno Federal o por --  
cooperación con las autoridades locales, declarará y funda--  
rá administrativamente, en nombre del Ejecutivo, la expro--  
piación de los terrenos, construcciones, aguas y materia--  
les de propiedad particular que se requieran para la cons--  
trucción, establecimiento, reparación o mejoramiento de di--  
chas vías, sus servicios auxiliares y demás dependencias o  
accesorios".

El fundamento constitucional de la expropiación lo --  
encontramos en el artículo 27, párrafo segundo; fracción --  
VI, párrafos II y VII.

e) OBLIGACIONES DEL USUARIO. La doctrina es--  
tima que es necesario hacer notar que de la relación jurf--  
dica que emana de la prestación administrativa, surgen de--  
rechos a favor de la Administración y obligaciones para --  
los usuarios del servicio. De ahí que entre las obligacio--  
nes para los usuarios encontramos que en dicha relación, --  
estará la de realizar el pago de la tasa establecida, pues  
el servicio se proporciona de manera onerosa. En relación  
a la tasa, el destacado tratadista Manuel Marfa Díez, ex--



También la reversión es un derecho del concedente, - el cual como ya lo comentamos en páginas anteriores, consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, todos los bienes dedicados al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasarán sin costo alguno, - en buen estado y libres de todo gravámen al dominio de la nación (artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).

El Estado tomando en cuenta las necesidades sociales, tiene la facultad de expropiar, impulsado por una reconocida causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para llegar a un arreglo convencional. De ahí que para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y alcanzar todos sus fines encaminados a lograr el bienestar de la colectividad, tiene que privar unilateralmente a los particulares de sus propiedades o posesiones. En este sentido, el artículo 21 de la Ley de Vías Generales de Comunicación en su párrafo primero señala:

"Las vías generales de comunicación son de utilidad pública. En consecuencia, La Secretaría de Comunicaciones,

presa:

"La tasa es la prestación pecuniaria debida a un ente público en base a una norma legal y en la medida fijada por la misma para la realización de una actividad del ente que interesa de modo particular al obligado. De allí que la noción de tasa se contraponga a la de impuesto y a la noción de precio de un bien o de un servicio. La distinción con el impuesto es clara, ya que éste es la prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a requerir a los habitantes, en virtud de su poder público y en la forma y medidas establecidas por la ley. El objeto es la obtención de ingresos para la realización de sus actividades. La noción de precio se relaciona esencialmente con una situación de cambio de bienes o de servicios contra dinero. Se vincula entonces, con relaciones privadas. El precio es necesariamente el equivalente del bien o del servicio prestados, vale decir, su equivalente económico desde el punto de vista subjetivo. Lo será desde el punto de vista económico como desde el punto de vista jurídico, en el sentido que el fundamento jurídico de la obligación relativa al pago del precio, encuentra en el bien o en el servicio prestado su fundamento.

Por lo contrario, la tasa no representa el equivalente de la prestación ofrecida por la Administración sino, y desde el punto de vista económico y financiero, la cuota - parte de los gastos inherentes a un servicio público de naturaleza divisible. que el ordenamiento jurídico considera debe estar a cargo del particular". (31)

De lo anterior podemos deducir que la tasa representa la cuota de los gastos inherentes a un servicio público de naturaleza divisible, que debe estar a cargo del particular de acuerdo al ordenamiento jurídico; vinculándose -- así la noción de tasa, con relaciones de naturaleza pública. En cambio, la noción de precio se relaciona con una situación de cambio de bienes o de servicios contra dinero y se vincula con relaciones de naturaleza privada.

Finalmente cabe señalar, que el pago de la tasa constituye una verdadera obligación del usuario, por lo que la Administración tiene el derecho de suspender o interrumpir definitivamente la prestación del servicio si es que exis-

-----

(31) Manuel Marfa Díez, Ob. cit., Tomo III, pág. 240 y s.

te mora por parte del usuario en el pago de la tasa establecida. Así también tenemos que además del pago de la tasa, el usuario puede tener la obligación de continuar en el goce de la prestación, dicha obligación deriva frecuentemente de la ley, como se da en el caso de la educación primaria, la cual es obligatoria. En estos supuestos no es suficiente que el usuario tenga la oportunidad de disfrutar la prestación del servicio, sino que debe de seguirlo utilizando durante el término fijado por la ley, pues de esa manera se satisface el interés público. Lo mismo sucede con los servicios sanitarios de agua corriente y cloacas si las cañerías pasaran frente al bien del usuario. En casos especiales, la Administración tiene un derecho de retención, lo cual acontece cuando se despacha una carta a la que no se le puso estampillas, pues si el destinatario no las paga, la Administración puede negarse a entregar la carta.

f) DERECHOS DEL USUARIO. Los doctrinarios expresan que como consecuencia de la admisión al servicio el usuario posee un derecho subjetivo a la prestación del mismo y agregan, que el que envía un telegrama aceptado --

por la oficina correspondiente, tiene derecho a que se le atienda. Este es el contenido mínimo de la relación de prestación, contenido que se encuentra en toda relación de prestación, pero al lado de este contenido existe por lo regular uno accesorio más o menos complejo que puede dar lugar a un verdadero estado de sujeción personal del usuario frente a la Administración. Dicho estado de sujeción es fuente de un verdadero derecho disciplinario en relación al usuario del servicio, por ejemplo en el caso de las potestades disciplinarias ejercidas en una universidad.

En cuanto al derecho subjetivo a la prestación del servicio, el profesor Manuel Marfa Diez, también nos da su opinión comentando que: "... surge del acto de admisión al goso del mismo y puede ser considerado bajo dos aspectos distintos. En primer lugar, en cuanto a la estabilidad y solidez del derecho mismo, con el objeto de establecer si tiene la naturaleza y el carácter de un verdadero derecho perfecto. En segundo lugar, en cuanto a la extensión del derecho en cuestión. La estabilidad del derecho está en relación directa con la subsistencia de una garantía esen---

cial que establece la legislación en relación con la realización de la prestación. Garantía esencial que se encuentra en relación inversa con la subsistencia de una esfera de discrecionalidad de la administración, relativa a la facultad de realizar o no la prestación. De ahí que se pueda decir que la naturaleza del derecho perfecto del llamado derecho a la prestación, estará en relación inversa con la subsistencia de la esfera de discrecionalidad en la administración a que nos hemos referido". (32)

Así tenemos que el derecho perfecto de los usuarios únicamente existe en el momento en el cual, una vez admitido el recurrente, por lo regular a la Administración no le queda ninguna facultad para valorar el interés público con el objeto de juzgar si es conveniente o no efectuar la prestación del servicio. Al contrario, si la Administración tiene normalmente, una vez admitido el recurrente, la facultad de apreciar el interés público, el derecho del usuario se convierte en un interés legítimo. En este sentido el mismo profesor Manuel Marfa Diez, se refiere al co-

-----  
(32) Manuel Marfa Diez, Ob. cit., Tomo III, pág. 235.

mentario de Alessi quien cita el supuesto de que "... un -  
estudiante sea matriculado regularmente en una universi---  
dad, en cuyo caso la administración no tiene más facultad  
discrecional para valuar la oportunidad en relación con el  
interés público de efectuar o no la prestación de que se -  
trate, que en términos generales será la de la enseñanza -  
universitaria con todas las prestaciones accesorias de bi-  
blioteca, gabinete, instituto, etc. En este supuesto el --  
usuario tendrá un verdadero derecho a seguir la enseñanza  
universitaria derivada de su admisión en la universidad. -  
Lo mismo ocurre en el caso del usuario de gas, agua co----  
rriente o energía eléctrica. Tendrá un verdadero derecho -  
subjetivo a la prestación". (33)

Daremos término al presente inciso, comentando que -  
la discrecionalidad que posee la Administración para admi-  
tir al que requiere el servicio, debe referirse a cuestio-  
nes administrativas, pues si se refiriera a cuestiones téc-  
nicas, no influiría en el carácter del derecho del usua---  
rio, el cual siempre sería un derecho perfecto. Esa activi

-----  
(33) Manuel Marfa Diez, Ob. cit., Tomo III, pág. 235.

dad discrecional debe ejercerse en momentos normales y nunca en ocasiones anormales. Así tenemos por ejemplo que el transporte ferroviario de una persona, es siempre un derecho subjetivo, aún cuando en alguna oportunidad anormal el servicio se suspenda, por inundación, derrumbamiento de terraplenes u otras causas. La anterior circunstancia anormal no influye para que el derecho del usuario sea perfecto, es decir, no afecta ese derecho.



### C A P I T U L O   I I I

#### MEDIOS NORMALES DE EXTINCION

- 1.- CUMPLIMIENTO DEL PLAZO.
- 2.- FALTA DE MATERIA.
- 3.- IMPOSIBILIDAD DE REALIZAR EL OBJETO.

## MEDIOS NORMALES DE EXTINCION

### 1. CUMPLIMIENTO DEL PLAZO.

La mayoría de los doctrinarios coinciden al señalar que las concesiones deben otorgarse a plazo determinado, - procurando que el lapso sea más o menos largo para que durante su vigencia, el concesionario pueda además de obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones, recuperar también el importe de éstas por medio de las cuotas -- que los usuarios paguen por el servicio. Existen excepcionalmente, concesiones que no tienen plazo, como las de educación. Sin embargo, eso no desvirtúa las características de la concesión, pues por la naturaleza de las actividades o la finalidad de las mismas, se estima que el plazo puede ser indefinido, pero no perpetuo, ya que la concesión pue-

de ser revocada cuando sea por causas de interés público, o cuando se den los supuestos legales para que proceda la revocación, la que estudiaremos posteriormente.

De acuerdo al tipo de concesión, la ley administrativa fija en cada caso, el tiempo que debe durar la misma. - Puede darse también dentro del mismo acto jurídico, por el cual se concede la concesión, no estableciéndose así un -- pacto contractual; pero no existe la posibilidad de que la concesión termine antes del plazo autorizado por diversas causas, como son el rescate, la caducidad y otras formas - de terminación prematura que también estudiaremos en su -- oportunidad, cuando hagamos referencia a los medios anorma les de extinción, de la concesión.

Por otro lado, cabe comentar en cuanto al tiempo de duración o vigencia de la concesión, que actualmente existe una marcada tendencia en la legislación positiva, para que los términos no resulten demasiado amplios, tomando en cuenta que el interés social es cambiante. Por lo tanto -- consideramos que no será otorgada ninguna concesión por -- más de 50 años, ya que como es de naturaleza personalsi-- ma, es natural que las personas físicas no pueden tener un

lapso mayor de vida activa.

La Ley Federal de Aguas en su artículo 135, indica: "El término de la concesión se determinará con base en los estudios económicos que al efecto realice la Secretaría, y no será mayor de cincuenta años".

La Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 154, determina: "Las concesiones se otorgarán por un término de diez años que podrá prorrogarse si los concesionarios hubieren cumplido con las disposiciones de esta ley y su reglamento y con las obligaciones que específicamente se determinen en el título de la concesión.

La Legislación Minera a partir del párrafo quinto en adelante de su artículo 34, estipula: "Las concesiones mineras de explotación otorgadas conforme a esta Ley tendrán una duración de 25 años que se contarán a partir de la fecha de expedición del título correspondiente.

Dentro del término de este plazo el concesionario -- tendrá derecho a obtener una nueva concesión de explora--- ción sobre el mismo terreno en los términos del artículo 9 de esta ley, siempre y cuando, al momento de la solicitud

reúna cualquiera de los siguientes requisitos:

a).- Ser empresa de participación estatal -  
minoritaria.

b).- Que el porcentaje de capital social re-  
presentado por las acciones serie A de la sociedad conce-  
sionaria sea como mínimo el 60% ó el 75% según se refiera  
a lo dispuesto por los artículos 12 ó 13 respectivamente.

c).- Que explote directamente la concesión  
en el caso de ser persona física de nacionalidad mexicana.

Si durante los últimos diez años de la vigencia de -  
la concesión los trabajos de exploración y desarrollo lle-  
vados a cabo por el concesionario dieran a conocer condi-  
ciones en los yacimientos que requieran de trabajos e in-  
versiones a un plazo mayor que el que se requiere de vigen-  
cia en la concesión, los concesionarios podrán solicitar -  
desde ese momento el otorgamiento de una nueva concesión -  
de explotación en los términos del artículo 9 y de los pá-  
rrafos anteriores.

La nueva concesión iniciará su vigencia al término -

de la anterior.

En tanto se resuelven las solicitudes de nuevas concesiones, o se efectúa el cambio de régimen, continuarán en vigor las que sean objeto de las solicitudes aunque --- hubieren llegado a su término".

Es a partir de la fecha de expedición de la conce--- sión, que el plazo de la misma empieza a contar. En el caso de que no se hubiere establecido, el tiempo contará a - partir del momento en que cumple con todos los requisitos formales exigidos por la concesión, si en ellos se convino la iniciación del servicio.

Finalmente, la terminación del plazo, conforma la ma nera normal de extinción de las concesiones del servicio - público, concluyendo para el concesionario la oportunidad de seguir explotando el servicio, a menos que obtuviera -- prórroga de acuerdo a las disposiciones de las leyes de la materia. Como consecuencia del cumplimiento del plazo, tam bién, todas las instalaciones, y bienes pasarán a ser propiedad del Estado, sin que haya al efecto, contrapresta--- ción alguna, cumpliéndose así el llamado derecho de rever- sión.

## 2.- FALTA DE MATERIA.

El presente tema lo iniciaremos haciendo referencia a que los autores de la materia, no han sido muy extensos al tratarlo dentro de la concesión administrativa y al respecto nos señalan, que la falta de objeto o materia en la concesión, trae como consecuencia la extinción de la misma antes de concluir el término estipulado en ella.

En vista de lo anterior, la doctrina ha sido muy breve al tratar esa forma de extinción de la concesión, motivo por el cual remitiremos al estudio que hace sobre los actos administrativos, ya que la concesión es uno de ellos, refiriéndonos expresamente al objeto. Este, es uno de los elementos esenciales de los cuales depende la validez de los actos jurídicos. Se considera que el vocablo objeto, tiene como sinónimos a los términos materia y contenido. Así tenemos, que el contenido u objeto de un acto administrativo, puede ser positivo o negativo, respecto a que mediante el acto se puede aceptar o rechazar una solicitud, o se puede disponer que se efectúe algún hecho o acto, o que se niegue su realización.

Para la mejor comprensión del objeto o contenido del acto administrativo, el maestro José Canasi cita los siguientes ejemplos: "... uno consiste en que el acto administrativo que declara la caducidad de una concesión de servicio público, el objeto en la ruptura del vínculo jurídico que une al concedente y al concesionario. Otro consiste en que en el caso de una resolución que establece apuntalar un edificio que amenaza destruirse, el objeto lo constituye la obligación de hacer que se le impone al dueño o propietario del inmueble. Un tercer ejemplo sería que cuando existe un acto administrativo que establece cesar a un empleado por mala conducta, el objeto consiste en que el empleado deje de pertenecer al área de la Administración Pública". (34)

Asimismo los doctrinarios nos mencionan que es imposible y por lo tanto inadmisibles, confundir al objeto o contenido del acto con la finalidad del mismo, pues la finalidad del acto administrativo comprende el interés público, por lo que este último es diferente de acuerdo al caso

-----  
(34) José Canasi, Ob. Cit., Tomo II, pág. 153.



particular de que se trate, pues dicho interés público es correlativo al objeto o contenido del acto administrativo en cuestión. Así, a través del objeto o contenido del acto, se indica lo que desea obtenerse de éste; en cambio, - la finalidad señala por qué se desea obtener determinado - objeto.

Con respecto a la concesión administrativa, el objeto consiste en la explotación de un servicio público a cargo de una persona denominada concesionario. En consecuencia, es necesario determinar con precisión cuál es el servicio público que se concede; y la finalidad será, satisfacer una necesidad colectiva, que es lo que se desea obtener de dicho acto.

Como ya comentamos anteriormente, al objeto o contenido del acto administrativo se le considera como un elemento esencial del mismo, además dicho objeto va unido al sujeto y a la causa, también como elementos esenciales; y como elementos accidentales del acto, tenemos al término, la condición y el modo.

Por otro lado, los doctrinarios opinan que en vista

de que el Estado es una persona jurídica, necesariamente requiere del individuo, es decir, persona física, para exteriorizar sus actos, el cual está representado por el funcionario público. Así, el objeto del acto administrativo puede ser tan variado como la acción de servicio de la Administración y se une a la actividad a través de la cual se cumple el fin genésico del acto, que es: crear, reconocer, preconstituir, fomentar, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas para la satisfacción de un interés administrativo, en lo que respecta al fin específico de cada acto.

Si se toma en cuenta que definitivamente el funcionario público es quien exterioriza la actividad legítima del órgano-institución que se encuentra establecido en el campo constitucional y legal, es de entenderse que sin salir del campo exclusivo del interés público que tiene como objeto y finalidad, ese funcionario debe actuar dentro de la medida de dicho interés público, para evitar así caer en apreciaciones de interés subjetivo o personales, como sucede cuando actúa el individuo dentro de la esfera del derecho privado, en la que los intereses son también privados.

Vista la anterior diferenciación, se establece que el funcionario público no debe salirse de la medida de ese interés público o colectivo, demarcado por la Constitución. -- Cuando un acto no vaya de acuerdo a esa medida de interés público, procederá su anulación.

Así tenemos que la posición del elemento humano que traduce la actividad administrativa, es lo que permite sostener que el objeto del acto administrativo puede ser tan variado como la acción de servicio de la Administración, y que puede ser diferente de un funcionario a otro, así se trate de actos reglados como de actos discrecionales. El criterio de apreciación de los hechos y de los actos jurídicos por parte del hombre-funcionario, puede ser tan variado en relación al objeto del acto administrativo, que es el juez quien definitivamente tiene la última palabra para apreciar la validez del acto en base al objeto.

Creemos que es importante mencionar que no obstante que se cumpla, aún en forma rigurosa, con la forma, la competencia y demás requisitos extrínsecos e intrínsecos del acto administrativo, si se viola la finalidad requerida -- por el legislador, el acto será nulo.

Hecho el anterior análisis, nos remitiremos al comen-  
tario que el destacado tratadista Acosta Romero expresa --  
con respecto al tema que estamos tratando, en función a la  
concesión administrativa y al respecto indica que: "Si se  
hace imposible la prestación del servicio público, o se --  
agotan los minerales en la concesión minera, la consecuen-  
cia será que la concesión se extinga por falta de objeto o  
materia". (35)

Para concluir el presente punto, mencionaremos basa-  
dos en la opinión doctrinal, que si se hace imposible la -  
prestación del servicio, podría ser porque los costos de -  
mantenimiento sean tan altos, que alejen la posibilidad de  
que el concesionario pueda seguir explotando el servicio,-  
o bien, porque el propio Estado le exija prestaciones o si  
tuaciones que no pueda lícitamente solventar, a menos de -  
que el mismo Estado encuentre la forma de proteger dichas  
situaciones. De no ser así, la explotación de la concesión  
se puede agravar y consecuentemente extinguirse el servi--  
cio.

- - - - -  
(35) Miguel Acosta Romero, Ob. Cit., pág. 425.

### 3. IMPOSIBILIDAD DE REALIZAR EL OBJETO.

Este tema, tiene cierta relación con el anterior y - como en el mismo, los doctrinarios han expresado opiniones muy breves, por lo que también nos remitiremos al estudio de los actos administrativos en general, de los cuales la concesión forma parte, en cuanto al objeto de dichos actos.

Así, la doctrina nos señala, que por lo regular los resultados o efectos de los actos administrativos, como la concesión, se llevan a cabo en el tiempo y la forma prevista, considerándose cuando esto sucede, que el acto se agotó o se consumó. De lo anterior se deduce que el ciclo normal de la declaración de voluntad administrativa, ha concluido.

Ahora bien, no siempre se desenvuelven de esa manera las situaciones, pues también los actos pueden desaparecer, total o parcialmente, por otras declaraciones de voluntad administrativa, las cuales, pueden extinguirlos para el futuro o retroactivamente, según los casos. También los actos se pueden extinguir, por la vía jurisdiccional.

Asimismo, la doctrina considera, que el objeto o con

tenido del acto, debe apegarse totalmente a las normas del derecho objetivo, a saber: Constitución, leyes y reglamentos; y a los principios generales del derecho. Toda la actividad administrativa se desenvuelve dentro del principio de legalidad en el más amplio sentido de la expresión, por tal motivo, deben ajustarse a ese principio, todos los actos administrativos.

Se estima también que el objeto del acto administrativo, es un elemento con individualidad propia, afirmándose que debe ser cierto, determinado y lícito. La licitud supone que el objeto no está prohibido por la ley, por el contrario, está expresamente autorizado por ella, a no ser de que la propia ley confiera a la autoridad administrativa, la facultad discrecional para elegir y determinar el objeto del acto.

Nosotros pensamos que si se contravienen los requisitos anteriormente señalados, en relación al objeto del acto administrativo, se hace imposible la realización de éste, pues el objeto del acto administrativo no debe contrariar ni perturbar el orden público; tiene que ajustarse a la ley y no ser incongruente con la función administrati--

va, es decir, sus características son las de satisfacer ne-cesidades colectivas, apegándose a la ley y en concordancia con las disposiciones administrativas que también deben apegarse a la ley y perseguir esa satisfacción del interés colectivo.

Concluiremos el presente análisis resumiendo que el objeto de todo acto administrativo debe ser lícito. En el caso de la existencia de la competencia reglada, el objeto está determinado por la norma; en el caso de competencia discrecional, el objeto debe situarse en los límites de la libre apreciación que la norma jurídica concede a la Administración. Además el objeto debe ser cierto y determinado.

## C A P I T U L O I V

### MEDIOS ANORMALES DE EXTINCION

- 1.- RESCISION.
- 2.- REVOCACION.
- 3.- CADUCIDAD.
- 4.- RENUNCIA.
- 5.- QUIEBRA.
- 6.- RESCATE.



## MEDIOS ANORMALES DE EXTINCION

### 1. RESCISION.

En el capítulo anterior, hicimos alusión a los medios normales por los que la concesión se extingue. En este, estudiaremos las formas anormales por virtud de que la concesión puede desaparecer. Así tenemos que los doctrinarios afirman que las concesiones pueden finalizar de distintos modos en base a la causa que motive su extinción, los cuales pueden ser: la rescisión, la revocación, la caducidad, la renuncia, la quiebra y el rescate, mismos que pretendemos analizar durante el desarrollo del presente apartado.

Ahora bien, por lo que se refiere al primero de los mencionados consideramos conveniente expresar que para al-

gunos autores, la rescisión puede operar cuando la Administración Pública y el concesionario se ponen de acuerdo para ello. Claro está, que para que se de esta rescisión por mutuo acuerdo, se necesita que intervengan los órganos administrativos concedentes, o aquellos que para el efecto se les faculte.

Por otro lado cabe señalar que se puede dar el caso de rescisión también, cuando el cumplimiento de la concesión se obtaculiza por causas de fuerza mayor que impidan su ejecución, sin responsabilidad de ninguna de las partes. Es importante establecer que el régimen jurídico que se aplica en los casos de fuerza mayor en las concesiones de servicio público, debe adaptarse a las características de éstas, considerándose desde luego, el largo plazo que por lo general se establece y que su objeto es el de satisfacer una necesidad colectiva. Es por esta razón que la rescisión por causas de fuerza mayor se acepta únicamente, cuando el servicio ya no se puede financiar económicamente.

En otro orden de ideas, creemos pertinente señalar que otros tratadistas del derecho administrativo, como el

reconocido profesor Acosta Romero, consideran a la rescisión como "... la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones". (36) A este respecto el artículo 37 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, señala:

"La falta de cumplimiento de la concesión o del contrato en los casos no señalados como causas de caducidad - en el artículo 29, o en los mismos contratos, que no tengan sanción en la ley, dará lugar a la rescisión judicial de la concesión o del contrato; pero mientras dure el juicio, el concesionario o contratista continuará en posesión de todos los derechos que le otorguen la concesión o el -- contrato, sin perjuicio de las providencias precautorias - que deba tomar la Secretaría cuando procedan de acuerdo -- con las leyes".

Se puede dar el caso en el que la Administración concedente no cumpla las obligaciones a su cargo estipuladas en la concesión, por lo que según la doctrina, el concesio

- - - - -

(36) Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. Pág. 425.

nario podrá iniciar una acción de reparación patrimonial - por los daños que se le ocasionaren. Pero si esto no fuera suficiente, el concesionario podrá solicitar judicialmente la rescisión del vínculo contractual, en base a los princi pios generales.

Estimamos de sumo interés hacer incapié en que para la doctrina del derecho administrativo, la rescisión únic amente puede darse unilateralmente, o sea, realizada por el Estado, cuando así lo han acordado las partes, pero en su defecto ésta sólo puede hacerse por mandato de autoridad - judicial federal.

En base a lo anterior finalizaremos el punto que nos ocupa, llegando a la conclusión de que la rescisión se pue de originar de tres maneras: por acuerdo de las partes, es decir de la Administración Pública y del concesionario; -- por causas de fuerza mayor que hagan imposible su ejecu--- ción, o sea, cuando no existe la posibilidad de que el ser vicio pueda financiarse económicamente y sin perjuicio o - responsabilidad para ninguna de las partes; y cuando el -- concesionario o la autoridad concedente no cumplan con las obligaciones estipuladas en la concesión.

## 2. REVOCACION.

Si consideramos de acuerdo a la doctrina, que la concesión es un acto administrativo, debemos tomar en cuenta también, que en todos los actos de esta clase, la revocación, que asimismo es un acto administrativo aparece como una manifestación de voluntad de la Administración Pública, la cual es, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, de manera total o parcial, de los actos administrativos constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos o de interés público.

Así tenemos que el acto revocatorio, retira de la vida jurídica un acto administrativo válido, creando una modificación al dejarlo sin efecto, en base a una causa de interés general.

Doctrinalmente, en México se considera que la revocación de las concesiones se muestra como una sanción al incumplimiento del contenido del acto administrativo, dicho de otra manera, la revocación es originada por la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones impuestas por el régimen jurídico de la misma. Por lo tanto, se

toman en cuenta como causas de revocación en las concesiones de aprovechamiento de aguas nacionales, mineras, de -- transportes, de educación y otras, el incumplimiento del -- concesionario a sus deberes estipulados en el régimen jurí-- dico de dichas concesiones.

En relación al párrafo anterior, citaremos las causas de revocación que establece la Ley Federal de Aguas en su artículo 138:

"Son causas de revocación de las concesiones:

I. Destinar el agua a explotación, uso o -- aprovechamiento distinto de los de la concesión;

II. Usar el agua en terrenos distintos o su superficies mayores de las señaladas en la concesión, cuando se trate de riego, a menos que se cuente con autorización;

III. Disponer del agua en volúmenes mayores que los concedidos cuando por la misma causa; el concesionario haya sido sancionado con anterioridad;

IV. Gravar o transferir total o parcialmente la concesión, sin autorización de la Secretaría; y

V. Dejar de cumplir con las condiciones, -  
que en cada título de concesión se establezcan”.

En el mismo sentido el artículo 139 de la mencionada  
Ley, estipula:

“La transferencia o gravamen de las concesiones a fa  
vor de gobiernos extranjeros a la participación de éstos -  
en las mismas, serán causas de revocación”.

En otro orden de ideas el ilustre Tratadista Serra -  
Rojas señala que el acto de revocación conforma los si---  
guientes elementos:

“a) Una manifestación de voluntad o deci---  
sión de la autoridad administrativa, expresada legalmente.

b) Unilateral; la Administración tiene dere  
cho a cambiar de opinión para reparar errores o mantener -  
el interés general; sin implicar discrecionalidad.

c) Extintiva de un acto administrativo ante  
rior; válido y eficaz. Esto se denomina el retiro del acto  
jurídico.

d) Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervenientes de interés general.

e) O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita". (37)

En referencia a lo anterior y apoyándonos en los estudios que sobre la revocación administrativa se han efectuado, podemos clasificar a los actos administrativos mencionados de la siguiente manera.

Uno, es un acto administrativo original, o sea, es el acto válido y eficaz que surte sus efectos hasta el momento de la revocación.

El otro, es un nuevo acto administrativo de revocación que debe estar autorizado por la ley y basado en razones de interés público, contrario al acto que se retira. Es un acto constitutivo que modifica el orden jurídico y produce sus efectos para el futuro y tiende desde su aparición a eliminar los efectos del acto original.

- - - - -

(37) Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. Tomo I, Pág. 337.



Estimamos importante comentar antes de continuar con el presente análisis, que la institución de la revocación tiene su origen en el derecho privado, en el que se presenta en materia de testamentos, legados, donaciones y otras instituciones, protegiéndose así el interés del particular. En cambio, para el derecho administrativo la revocación tiene otro significado mas trascendental, pues procura el bienestar general y no sólo el particular como acontece en el derecho privado.

Ahora bien, la revocación se funda en sucesos urgidos por el interés general, que hacen que la Administración Pública decida revocar un acto administrativo. Así, vemos que la acción de los órganos administrativos se funda en la idea de servicio público, la de satisfacción de intereses generales o de utilidad pública. El correcto y beneficioso cumplimiento de las necesidades públicas, provoca que el Estado sea un servidor constante del público. Si en un momento determinado el interés general dió lugar a la creación de un acto administrativo, puede suceder que nuevas circunstancias sean contrarias a ese acto y logren que la administración, retire unilateralmente aquel acto -

válido y eficaz, por motivos de necesidades colectivas.

Para concluir con el tema que nos ocupa, mencionaremos que el poder público, posee una importante facultad para considerar si el interés general actual, puede dar paso al retiro de un acto administrativo. La Administración Pública, al igual que los seres humanos, puede modificar sus determinaciones pues como no es infalible, repara sus errores; o toma en cuenta nuevas situaciones, elementos nuevos, o el cambio de una política gubernamental que la motiven de acuerdo con la forma de vida actual de una sociedad, o del propio Estado.

### 3. CADUCIDAD.

Otra de las formas de extinción de las concesiones -- antes del término previsto, la constituye la caducidad, -- que según los autores de la materia, representa la sanción más grave que al concesionario se le puede imponer. En el caso de que el concesionario no cumpliera debidamente con sus obligaciones, puede llegarse a declarar la caducidad de la concesión. Esta medida implica una sanción que la Administración aplica al concesionario porque éste no ha cumplido con los requisitos a los que se comprometió, entre -- otros, cuando no inicia la prestación del servicio público en el plazo previsto, o no adquiere el equipo necesario para prestar dicho servicio, o no realiza las inversiones a las que se comprometió en determinado tiempo, suscitándose entonces la caducidad.

Entre las leyes de nuestro derecho que establecen -- los diferentes motivos mediante los cuales se presenta la caducidad, tenemos a la legislación minera, que en rela---ción a la concesión minera, los estipula en su artículo 52 de la siguiente manera:

"Son causas de caducidad y de cancelación de las concesiones mineras:

I.- Faltar al pago de los gravámenes fiscales sobre las concesiones mineras correspondientes;

II.- Dejar de ejecutar los trabajos y las inversiones a que se refiere el artículo 50 fracción II, dentro de los plazos y condiciones fijados en el título -- respectivo;

III.- No comprobar la ejecución de los trabajos y las inversiones a que se refiere el artículo 50 -- fracción III, en los plazos y condiciones fijados en el título respectivo;

IV.- Dejar de ejecutar las obras o trabajos de explotación a que se refiere el artículo 51, fracción -- II, en los plazos y condiciones que fijan esta ley, sus -- disposiciones reglamentarias y el título correspondiente.

V.- No comprobar la ejecución de las obras o trabajos a que se refiere el artículo 51 fracción III, -- en los plazos que fijan esta ley, su reglamento y el títu-

lo correspondiente;

VI.- No ajustarse a los programas de explotación o beneficio que apruebe la Secretaría del Patrimonio Nacional, en los términos del artículo 35;

VII.- Alterar la estructura de capacidad de la sociedad beneficiaria, de modo que el suscrito por mexicanos sea menor de la proporción que establecen los artículos 12 y 13 de esta ley;

VIII.- Que un mexicano, después de haber obtenido la concesión haya cambiado su nacionalidad;

IX.- No comprobar a satisfacción de la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro del plazo que la misma señale, la existencia en el lote amparado por la concesión de ninguna de las sustancias consignadas en el título respectivo, en depósitos minerales susceptibles de producirlas económicamente en los términos y condiciones en que fue expedido;

X.- Que un concesionario minero por causas imputables a él, no haya ejecutado obras o trabajos de ex-

plotación en el lote concesionado, durante los periodos -- que señale la ley, y el título respectivo; y

XI.- Transmitir las concesiones mineras sin la autorización previa y expresa de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en los términos de esta ley".

Sin embargo, en el artículo 53 de la misma ley, se establecen casos de excepción por los que no procede el acto de caducidad, explicándonos el por qué:

"No procederá la caducidad y cancelación por causas previstas en las fracciones IV, VI y X del artículo anterior, en los siguientes casos y a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional:

I.- Por incosteabilidad temporal de la explotación no imputable al concesionario.

II.- Cuando los efectos de una resolución judicial o de conflictos laborales, afecten los trabajos, de explotación.

III.- Por causa de fuerza mayor debidamente justificada, y

IV.- Por causas técnicas o económicas, no imputables al concesionario.

Tampoco procederá la cancelación y caducidad de las concesiones en el caso de las fracciones II, IV y VI del artículo 52 cuando habiéndose superado la obligación de inversión e iniciado las obras de construcción e instalación no se pudiese efectuar el comienzo de la producción y el beneficio de los minerales, por causa justificada previamente entre la Secretaría del Patrimonio Nacional".

En otro orden de ideas, los doctrinarios opinan que la caducidad deberá declararse en el momento que el concesionario cometa faltas graves, así el maestro Manuel Marfa Diez señala: "La caducidad deberá declararse en razón de faltas muy graves del concesionario o de un desconocimiento sistemático de sus obligaciones en la organización técnica y financiera del servicio concedido. Una causal para la declaración de la caducidad sería la circunstancia de que se hubiera cedido la concesión sin la aprobación del órgano concedente". Más adelante expresa el mismo autor, "La doctrina estima que la caducidad debe estar precedida de una notificación o intimación al concesionario para que

en un plazo razonable cese en el incumplimiento de sus --- obligaciones. Vale decir, el concesionario debe ser puesto en mora para que corresponda la caducidad". (38)

Existe entre los autores de la materia, cierta discrepancia respecto al fundamento de la puesta en mora del concesionario, comentando en este sentido, que radica en la circunstancia de que en una concesión de servicios públicos, no obstante que esta ha de interesar al concesionario, es de suponerse que el principal interesado es el Estado, quien debe ocuparse de la adecuada satisfacción de las necesidades de interés colectivo, para evitar así perjuicios en el servicio por las gestiones o trámites relacionados con un cambio de concesionario, lo que en muchas ocasiones puede impedirse a través de una notificación o intimación al concesionario. Pues debe dársele a éste, el derecho de ser oído antes de que proceda la caducidad.

De los párrafos anteriores podemos deducir que si el concesionario cometió faltas graves que ameriten la declaración de la caducidad de la concesión que se le otorgó, -

-----  
(38) Manuel María Díez, Ob. Cit., Tomo III, Pág. 297 y siguiente.



debe dársele la oportunidad de exponer las razones por las que dejó de cumplir con las obligaciones con las que se -- comprometió pues pueden darse casos en los que la explotación del servicio sea incosteable, o por causas de fuerza mayor debidamente justificadas, o por motivos técnicos o económicos que no sean imputables al concesionario, por -- los cuales no procederá la caducidad. Entonces tenemos que ya sea culpable o no de los daños que sufriera el servicio en detrimento del interés colectivo o general, debe ponerse en mora al concesionario para que mientras se aclara su situación, se siga llevando a cabo el servicio y es el Estado quien debe encargarse de la correcta satisfacción de las necesidades de interés colectivo. De esta manera, se evitan daños en el servicio debido a los trámites que deben realizarse con el cambio de concesionario, y esto puede impedirse mediante una notificación o intimación al concesionario.

Por lo que se refiere a la declaración de la caducidad, los doctrinarios consideran que para que la caducidad se presente, no es necesario que se establezca expresamente en la concesión. Además estiman, que las cláusulas que excluyan la posibilidad de declarar la caducidad de una --

concesión, son nulas.

Ahora bien, por lo regular la caducidad de la concesión está prevista en forma expresa o tácita, pero en el caso de que no fuera así, la caducidad, también puede llegar a declararse siempre y cuando se presenten las causales que la justifiquen. Es decir, aunque no surjan expresamente las causales de caducidad en la concesión, ni resulten implícitamente convenidas, también es posible llegar a declararla en los supuestos en que al concesionario se le impute el incumplimiento de sus obligaciones.

Con respecto al órgano competente para declarar la caducidad no existe entre los autores del derecho administrativo uniformidad para determinarlo. En cuanto a esto, el ilustre Profesor Sayagués Laso cita lo siguiente: "Una gran parte de la doctrina entiende que la administración puede declarar la caducidad, mientras que otro sector no menos importante niega esa facultad y afirma que la administración debe solicitar a los Tribunales la declaración de la caducidad". (39)

-----  
(39) Enrique Sayagués Laso, Ob.Cit. Tomo II. Pág. 79.

En este sentido, el autor Manuel Marfa Diez, señala:  
"En nuestra opinión, en estos supuestos, la intervención -  
del órgano judicial se hace indispensable ya que debe pro-  
barse el hecho que da origen a la caducidad y así conviene  
para la mejor defensa de los derechos del concesiona-----  
rio". (40)

Fundándonos en lo que se ha escrito sobre el tema, -  
al respecto comentaremos con la idea de precisar lo relativ  
vo a la declaración de la caducidad, que si la concesión -  
prevé especialmente los casos de caducidad, es el órgano -  
administrativo el competente para aplicarla. Pues si se ha  
establecido las causales, se entiende que el concesionario  
las acepta, estando consciente de que si no cumple con sus  
obligaciones, la Administración declarará la caducidad.

Por otro lado, si los motivos de caducidad no se en-  
cuentran previstos expresamente en la concesión, puede re-  
sultar implícitamente convenida y también en este aspecto,  
será el órgano administrativo quien la declare. Esto se --  
presentaría en los casos de incumplimiento de las condiciog

-----  
(40) Manuel Marfa Diez, Ob. Cit., Tomo III, Pág. 399.

nes esenciales de prestación de servicios, pues si no sucediera así y la administración tuviera que declarar judicialmente la caducidad, la continuidad del servicio se podría ver afectada y consideramos que esto no puede admitirse. En este supuesto, la determinación de si la omisión o incumplimiento del concesionario afecta o no una condición esencial de la prestación del servicio, no depende exclusivamente del arbitrio de la Administración. Por eso, cuando se da la declaración administrativa de la caducidad determinada en esos supuestos, se cree que corresponde acudir ante el órgano judicial.

Asimismo se nos expresa que aún en los casos en que se hubieran establecido expresamente las causales de caducidad, debe intervenir la acción judicial; pues la Administración puede realizar una aplicación no razonable que perjudique al concesionario, por lo que tendría que intervenir el órgano judicial.

Ahora bien, una vez declarada la caducidad de la concesión, lógicamente esta se extingue, pero el concesionario sigue siendo propietario de los bienes físicos afectados a la prestación del servicio. Por medio de la caduci-

dad la Administración Pública despoja al concesionario de los medios proporcionados por ella, pero eso no implica -- que las obras realizadas por el primero queden en benefi-- cio del segundo para que este las aproveche sin indemnizar a cambio. En este sentido, el artículo 31 de la Ley de --- Vías Generales de Comunicación estipula:

"En los casos de caducidad a que se refieren las --- fracciones II, III, IV, VIII, IX, X, XI, XII Y XIII del ar-- tículo 29, el concesionario conservará la propiedad de los bienes que no hayan pasado a poder de la nación; pero ten-- drá la obligación de levantar la parte de las vías e insta-- laciones cuya propiedad conserve, en el término que al --- efecto le señale la Secretaría, la cual podrá efectuar di-- cho levantamiento a costa del concesionario en la forma -- prevenida por el artículo 47, si éste no lo hace oportuna-- mente.

El Gobierno Federal tendrá en todo tiempo el derecho de adquirir los bienes que el concesionario conserve en -- propiedad, previo pago de su valor, fijado por peritos nom-- brados conforme al procedimiento judicial señalado en la - Ley de Expropiación. Del precio se deducirá, en su caso, -

el importe de la subvención que el gobierno hubiere otorgado al concesionario".

Concluiremos este tema señalando que debido a que la caducidad es, como ya asentamos, una medida grave para extinguir la concesión y a las perturbaciones que origina en el funcionamiento del servicio público, debe utilizarse -- con mucha prudencia, o sea, únicamente se usará cuando --- haya incumplimiento grave por parte del concesionario, que demuestre real incapacidad para explotar el servicio, lo - que debe estar claramente comprobado. Si esos principios - no se respetan, el acto de caducidad será ilícito.

#### 4. RENUNCIA

Por lo que respecta a este punto debemos indicar que poco se ha tratado sobre la renuncia, como medio de extinción de la concesión, sin embargo el destacado profesor -- Acosta Romero expresa lo siguiente: "Aun cuando no se ha estudiado a fondo, existe la posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia -- que éste haga de los derechos que tenga a su favor; sin embargo, creemos que no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión. En algunas ocasiones, podrá tratarse de un servicio público obsoleto o, por ejemplo, de la explotación de minerales que no sea económica, en cuyo caso parece ser que no habría interés público en que continuara forzosamente la concesión.

Habrán otros supuestos en que la necesidad o el interés público impongan la conveniencia de que la Administración Pública no acepte la renuncia mientras tanto no se --

asegure, o bien la transmisión de la empresa (económicamente considerada), a terceros que presten el servicio, o exploten los bienes del Estado y aseguren la continuidad normal de esas actividades, o bien, que la propia Administración se haga cargo de ellas". (41)

Como podemos apreciar, del comentario anterior se desprende que para que la renuncia produzca efecto de extinción de la concesión, el concesionario debe renunciar a los derechos que tenga a su favor, con la salvedad de que la renuncia no podrá presentarse por parte de éste nademás porque sí, ya que para que le sea aceptada, tiene que considerarse la importancia del servicio o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes.

Pueden darse casos en los que no habría interés público y por lo tanto no sería necesaria la continuación forzosa de la concesión; como por ejemplo, cuando se trata de un servicio público obsoleto, o de la explotación de minerales que exija demasiados gastos y que no rinda ganancias, esto es, para que el órgano administrativo acepte la

-----  
(41) Miguel Acosta Romero, Ob. Cit., Pág. 426 y sigte.



renuncia del concesionario a la concesión debe, motivado - por la necesidad o por el interés público, percatarse de - asegurar la transmisión de la Empresa a terceros que pres- ten el servicio o exploten los bienes del Estado para lo- grar de esa manera la continuidad normal de esas activida- des; o que sea el mismo órgano quien se haga cargo de las mismas.

Por su parte el ilustre tratadista José Canasi hace referencia a lo que Bielsa sostiene en relación a la renun- cia de la que señala: "...no es admisible como forma de ex- tinción por cuanto está en juego el interés público, y tam- bién por ser de caracter contractual. Y este tratadista -- sostiene que la renuncia sólo puede ocurrir en los CONTRA- TOS UNILATERALES QUE SOLO OTORGAN DERECHOS y no en aquellos en que el concesionario contrae derechos y obligaciones. - Este criterio del eminente maestro no es peculiar al con- trato de concesión de servicio público, sino también a los demás contratos administrativos, como concesión de obra pú- blica, contrato de obra pública, de suministros, etc., --- cuando existe interés público, y ello también ocurre en el contrato de función pública, en los casos en que la renun- cia del funcionario o empleado público resulta intempesti-

va y perjudicial al servicio público, debiéndose en tales casos ser aceptada por la autoridad competente, por cuanto puede configurar hasta un delito". (42)

Como podemos observar, entre la opinión del maestro Acosta Romero y la del profesor José Canasi existe una diferencia importante, pues mientras el primero afirma que la renuncia puede darse en la concesión, siempre y cuando se cumpla con los requisitos señalados por él en su libro; el segundo sostiene que la renuncia no es admisible en la concesión ya que el interés público está en juego y además, por que es de carácter contractual, comentando además que según Bielsa, la renuncia sólo puede presentarse en los -- contratos unilaterales que únicamente otorgan derechos, y no en aquellos en que el concesionario contrae obligaciones y derechos.

Nosotros creemos que la renuncia deberfa de existir como una medida de protección para el concesionario, pues este se verfa afectado en sus intereses en los casos como los que señala el profesor Acosta Romero, con el cual esta

-----

(42) José Canasi, Derecho Administrativo, Tomo II, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1974, Pág. 599.

mos de acuerdo, como cuando se trata de un servicio público obsoleto, o de la explotación de minerales que no sea económica. Claro está, que como el mismo profesor expresa, la renuncia no se puede dar nadamás así, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión.

## 5. QUIEBRA

Consideramos importante manifestar acerca de esta --  
cuestión establecer, que otra de las causas motivo de ex--  
tinción de la concesión, lo constituye la quiebra del con-  
cesionario en la empresa que presta los servicios o explo-  
ta los bienes. Al respecto la doctrina estima que en caso  
de que eso suceda, las autoridades deben asegurar la conti-  
nuidad de la prestación de servicios. La quiebra produce -  
efectos inmediatos una vez declarada, en lo que atañe a es-  
to, la Ley de Vías Generales de Comunicación establece a -  
través de su artículo 39 que:

"La quiebra de las empresas que exploten vías genera-  
les de comunicación se sujetará a las prescripciones del -  
Código de Comercio y a las reglas siguientes:

1. La administración y explotación del ser-  
vicio público concesionado estarán a cargo de un Consejo -  
de Incautación, constituido por un representante de los --  
acreedores, un delegado de los obreros que presten servi--  
cios en la empresa, un representante de la concesionaria y  
dos de la Secretaría de Comunicaciones, uno de los cuales

será el presidente de dicho Consejo, cuyo funcionamiento -  
determinará el reglamento respectivo;

II. Por ninguna acción judicial podrá inte-  
rrumpirse la explotación de los servicios públicos;

III. El consejo de incautación desempeñará  
las funciones que correspondan al síndico o interventor y  
estará, además, obligado:

a) A consignar, con el carácter de depósito  
en el Banco de México, las cantidades que se obtengan en -  
la explotación de los servicios, después de deducidos los  
gastos administrativos;

b) A depositar en la misma institución ban-  
caria las existencias de dinero o valores que tuviere la -  
empresa en la época en que se decreta la incautación;

c) A exhibir los libros pertenecientes a la  
compañía, cuando proceda y lo decreta el juez;

d) A procurar que el servicio público se --  
preste en forma regular y continua, acatando todas las dis  
posiciones que dicte la Secretaría de Comunicaciones en in

terés del mismo; y

IV. El juez que conozca de la quiebra dará, en todo caso, a las Secretarías de Comunicaciones y de --- Hacienda, la intervención que les corresponda para asegu-- rar los derechos del Estado y del público usuario".

Se considera que la quiebra no extingue la conce---- sión, ya que si ésta nace de un acto administrativo, se ne cesita que otro acto administrativo la extinga o le de con tinuidad. Asimismo se estima que la quiebra implica la pér dida del derecho subjetivo a la concesión, pero la adminis tración pública no está obligada por este acto, pues ella puede revocar la concesión. Una vez revocado el acto de -- quiebra, si la Administración considera que el concesiona rio mostró una conducta indigna, puede tomar ésta como una causal para declarar la caducidad además.

Creemos de suma importancia mencionar que cuando se presentan las causas de incumplimiento que originan la re vocación, o las causas que crean la caducidad, normalmente se realiza un procedimiento administrativo en el que la au toridad determina la existencia de esas causas, notifica -

al concesionario para que manifieste lo que a su derecho - convenga, o bien exhiba pruebas que acrediten que no cometió faltas, y después se dicta un acto administrativo declarando la revocación o la caducidad de la concesión. Este acto también se publica, en la mayoría de los procedimientos, en el Diario Oficial de la Federación. En México, cuando se trata de caducidad, al procedimiento le denominan de incurso en caducidad. Las consecuencias de la revocación por incumplimiento, o caducidad, además de extinguir la concesión, son las de establecer responsabilidades administrativas a cargo del concesionario, las que se hacen efectivas por lo regular, ejecutando las garantías que éste hubiera concedido.

Respecto al presente análisis, concluiremos, con un breve resumen sobre lo antes tratado comentando, que la quiebra por sí sola no basta para extinguir la concesión, pues si ésta ha nacido de un acto administrativo, es necesario que se extinga por medio de otro acto administrativo y producida esta situación, la Administración debe intervenir revocando la concesión. Por otro lado podría darse el caso de que la Administración, no obstante que revoque el

acto de quiebra, tome en cuenta la conducta del concesionario como causal de caducidad. En este supuesto, merecería una sanción la conducta del concesionario y la caducidad - será dictada por la Administración.



## 6. RESCATE

Con este punto damos por concluido el capítulo relativo a los medios anormales por los que la concesión puede extinguirse. Por lo tanto, expresaremos finalmente, que la concesión puede llegar a desaparecer antes del término --- acordado a través del rescate. Para la doctrina, el rescate constituye un caso típico de revocación administrativa, y expresa que el rescate es la revocación de una concesión de servicios públicos, efectuada por la Administración --- cuando el interés público así lo exija. En este supuesto --- no existe incumplimiento de obligaciones por parte del concesionario, por lo que se deduce que el rescate no es una sanción sino una medida que toma la Administración por razones de interés público. A este respecto el reconocido -- tratadista María Díez, asienta en su obra que el rescate -- se puede definir diciendo, "...que es una decisión unilateral por la que el concedente pone fin a la concesión de -- servicios públicos, antes de la fecha fijada para su expiración, sin que el concesionario haya incurrido en una falta que diera motivo para declarar la caducidad". (43)

-----  
(43) Manuel María Díez, Ob. Cit., Tomo III, Pág. 300.

Podemos observar en lo antes expuesto, que el rescate no es aplicado por la Administración como una sanción al concesionario, pues éste no dejó de cumplir con sus obligaciones, sino que lo hace basada en motivos de interés general.

Por otro lado, se nos comenta que no obstante no se establezca ni en la concesión ni en la ley alguna disposición en cuanto al rescate, la Administración puede decidirlo unilateralmente, para mejorar de esa manera el servicio mediante su explotación directa o bien, para suprimirlo cuando ya no sea adecuado en el caso de que se presenten nuevas situaciones. Una vez efectuado el rescate el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que haya realizado y por la privación que se le hace del plazo de explotación.

Si el rescate se estableció contractualmente, únicamente la Administración puede proceder en la forma y en el momento previstos en la concesión o lo puede hacer después, pero nunca antes de lo establecido; pero si el rescate se lleva a cabo extracontractualmente, es decir, sino se estipula en la concesión, la Administración debe espe-

rar que transcurra un tiempo razonable desde que se otorgue la concesión. Con respecto a la indemnización para el concesionario se nos expresa, que si el rescate está fijado contractualmente, la indemnización se otorgará de acuerdo con las normas del contrato, correspondiendo al concesionario los recursos y las acciones que fueren convenientes; más si las bases para efectuar el rescate no han sido previstas en el contrato, el juez será el que debe fijar la indemnización.

Vemos que no importa que el rescate se haya o no previsto en la concesión o en la ley para su aplicación, puesto que el Estado tiene la facultad de decidirlo unilateralmente, recuperando de esa manera los bienes o servicios -- que había otorgado, cuando el interés público se lo requiera. Claro está que el rescate trae como consecuencia de su aplicación, una indemnización para el concesionario.

Ahora nos referiremos al fundamento de la obligación de indemnizar por parte del Estado en el supuesto de rescate, pudiéndose señalar que no se trata de una responsabilidad por actos ilícitos, pues el Estado no tiene ninguna -- culpa; y no puede invocarse la equidad como fundamento de

la indemnización, pues el derecho emergente de una concesión de servicios públicos es una propiedad del concesionario en el sentido constitucional del término, considerándose se a lo anterior como el único fundamento serio para que se indemnice al concesionario. Como es de comprenderse, si en un contrato de concesión de servicios públicos el progreso técnico hace que sea inútil el modo de prestar los servicios, la Administración debe rescatarlos, puesto que ya no se adaptan a las necesidades colectivas. Asimismo, la transformación y aún la modernización del servicio público, pueden dar paso al rescate. Además de la indemnización, como el concesionario no pierde la propiedad de los bienes, si el Estado para prestar el servicio necesita adquirirlos, debe pagárselos al concesionario.

Para concluir este tema, así como la presente tesis, señalaremos que si la Administración declara el rescate de la concesión, no es el concesionario quien debe indemnizar al Estado, pues la extinción del acto administrativo libera al concesionario de toda responsabilidad ya que no dejó de cumplir con sus obligaciones establecidas en la concesión. Por lo tanto, según la doctrina, no habrá base jurí-

dica en que fundar el derecho de resarcimiento del concedente. En relación al fundamento de la facultad revocatoria, es sin duda el interés público, al cual debe atender la Administración. En efecto, el Estado puede proceder al rescate de la concesión en cualquier momento, pues debe tomarse en cuenta que la Administración Pública es la que debe considerar el interés público.

Por último, podemos mencionar que el fundamento del derecho del concesionario deriva como ya lo comentamos, de que el derecho emergente de una concesión de servicios públicos, constituye una propiedad para el concesionario en el sentido constitucional del término. Entonces, la indemnización se efectúa como garantía de la inviolabilidad de la propiedad.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La concesión es un acto jurídico administrativo discrecional, en virtud del cual la Administración Pública Federal, faculta, concede o encarga temporalmente, a una persona privada, para manejar y establecer un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del Estado, mediante sujeción a determinados requisitos o formalidades que le señale la ley.

SEGUNDA.- Para una parte de la doctrina la naturaleza jurídica de la concesión consiste en que esta - última, es un contrato de derecho privado en el que el Estado y el concesionario tienen una obligación recíproca, - mediante cláusulas convencionales, creándose así una relación contractual sujeta a reglas de derecho civil. Otros - doctrinarios consideran a la concesión como un acto de de-

recho público, un acto jurídico unflateral, pues según --- ellos, el concesionario no tiene ningún derecho frente al Estado, de lo que resulta, que el Estado con el mismo derecho que posee para otorgar concesiones, puede revocar las que ha dado, o modificarlas sin indemnización. En un ter-- cer punto la doctrina considera a la concesión como un ac-- to mixto que posee una parte de elementos reglamentarios y otra contractual.

TERCERA.- El acto de concesión se estructu-- ra de la siguiente manera: en primer término, por un plie-- go de condiciones establecido por la Administración, las -- cuales fijan las reglas de funcionamiento del servicio, -- los derechos y las obligaciones de las partes; posterior-- mente, por la convención o acto de concesión que establece el acuerdo de las partes; y por último, por las medidas de ejecución que fijan las modalidades de aplicación de la -- concesión.

CUARTA.- En el párrafo sexto del artículo - 27 constitucional se estipulan las bases para el otorga--- miento de la concesión: "...el dominio de la Nación es ina-- lienable 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..."

QUINTA.- De acuerdo al tipo de concesión, la ley administrativa fija en cada caso, al tiempo que debe durar la misma. Puede darse también dentro del mismo acto jurídico por el cual se concede la concesión, que se establezca el tiempo máximo de su duración, estableciéndose así un pacto contractual; pero también existe la posibilidad de que la concesión termine dentro del plazo autorizado por diversas causas, como por el rescate, la caducidad y otras formas de terminación prematura.

SEXTA.- La rescisión se puede originar de tres maneras: por acuerdo de las partes, es decir, de la Administración Pública y del concesionario; por causas de fuerza mayor que hagan imposible su ejecución, o sea, cuando no existe la posibilidad de que el servicio pueda financiarse económicamente y sin perjuicio o responsabilidad para ninguna de las partes; y cuando el concesionario o la -



autoridad concedente no cumplan con sus obligaciones estipuladas en la concesión.

SEPTIMA.- Se considera que en México la revocación de las concesiones se muestra como una sanción al incumplimiento del contenido del acto administrativo, dicho de otra manera, la revocación es originada por la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones impuestas por el régimen jurídico de la misma. Por lo tanto, se toman en cuenta como causas de revocación en las concesiones de aprovechamiento de aguas nacionales, mineras, de transportes, de educación y otras, el incumplimiento del concesionario a sus deberes estipulados en el régimen jurídico de dichas concesiones.

OCTAVA.- La caducidad deberá declararse en el momento en que el concesionario cometa faltas muy graves, o cuando desconoce sus obligaciones en la organización técnica y financiera del servicio concedido. Puede ser motivo de caducidad, el hecho de que la concesión se haya concedido sin que el órgano concedente lo apruebe. Para que se de la caducidad correctamente, debe notificarse previamente al concesionario para que cese en el incumpli-

miento de sus obligaciones, dándosele un plazo razonable - para el efecto. Es decir, para que corresponda la caducidad, el concesionario debe ser puesto en mora.

NOVENA.- Aun cuando no se ha estudiado a -- fondo, existe la posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga - de los derechos que tenga a su favor; sin embargo, se cree que no puede haber una renuncia lisa y llana sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión. En algunas ocasiones, podrá tratarse de un servicio público obsoleto o, por ejemplo, de la explotación de minerales que no sea económica, en cuyo caso parece ser que no ---- habría interés público en que continuara forzosamente la - concesión.

DECIMA.- La quiebra por sí sola no basta para extinguir la concesión, pues si esta ha nacido de un acto administrativo, es necesario que se extinga por medio - de otro acto administrativo, y producida esta situación, - la Administración debe intervenir revocando la concesión.-

Podría darse el caso de que la Administración no obstante que revoque el acto de quiebra, tome en cuenta la conducta como causal de caducidad. En este supuesto, merecería una sanción la conducta del concesionario y la caducidad será dictada por la Administración.

DECIMAPRIMERA.- El rescate es una decisión unilateral por la que el concedente pone fin a la concesión de servicios públicos, antes de la fecha fijada para su expiración, sin que el concesionario haya incurrido en una falta que diera motivo para declarar la caducidad.

## B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del -  
Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, ---  
1981.

CANASI, JOSE. Derecho Administrativo, Tomo  
II. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1974.

CAPITANT, HENRY. Citado por Andrés Serra Ro  
jas. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa, S.  
A. México, 1976.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.

DEL RIO GONZALEZ, MANUEL. Compendio de Dere  
cho Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México,  
1981.

DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo. Tomo III. Buenos Aires, 1967.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1977.

GARCIA OVIEDO, CARLOS. Derecho Administrativo. Tomo II. EISA. Madrid, 1968.

JEZE, GASTON, Citado por Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1976.

LEGISLACION MINERA.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

LEY FEDERAL DE AGUAS.

OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

OTTO MAYER. Citado por Carlos García Oviedo. Derecho Administrativo. Tomo II. EISA. Madrid, 1968.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la -

Lengua Española, 15a. Edición, Madrid, 1925.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cárdenas Editor y Distribuidor. - Montevideo, 1972.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Tomos I y II. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.