



881039  
13  
UNIVERSIDAD FRANCO MEXICANA, S.C.

ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA U.N.A.M. CLAVE 8810-39

"EL REGIMEN JURIDICO DE LA CONCESION  
EN MATERIA DE CONSTRUCCION, OPERACION,  
CONSERVACION Y EXPLOTACION  
DE CARRETERAS FEDERALES DE CUOTA".

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
PATRICIA DEL CARMEN ROMERO AVILA



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A MIS PADRES**

**C. P. Javier Romero Chimalpopoca  
Dra. Ma. del Carmen Avila Roríguez.**

**A MI ESPOSO**

**Lic. Carlos A. Ramos Vega**

**Y A MI HIJA**

**Pamela Ramos Romero**

**A MIS HERMANAS**

**Lic. Ma. de Lourdes Romero Avila**

**C. P. Gabriela Romero Avila**

## ÍNDICE

### CAPÍTULO PRIMERO

<b>ANTECEDENTES DE LA CONCESIÓN</b>	<b>2</b>
<b>1.1 - Sus Orígenes</b>	<b>2</b>
<b>1.1.1.- Época Virreinal</b>	<b>2</b>
<b>1.1.2.- Época Independiente</b>	<b>5</b>
<b>1.2.- La Concesión en el Estado Mexicano en el siglo XIX</b>	<b>6</b>
<b>1.2.1.- Bancarias</b>	<b>6</b>
<b>1.2.2.- Energía Eléctrica</b>	<b>7</b>
<b>2.2.3.- Ferrocarriles</b>	<b>9</b>

### CAPÍTULO SEGUNDO

<b>LA CONCESIÓN</b>	<b>12</b>
<b>2.1.- Concepto</b>	<b>12</b>
<b>2.1.1.- Naturaleza jurídica</b>	<b>14</b>
<b>2.1.2.- Teoría del contrato administrativo</b>	<b>14</b>
<b>2.1.3.- Teoría del acto administrativo</b>	<b>14</b>
<b>2.1.4.- Teoría del acto mixto</b>	<b>15</b>
<b>2.2.- Elementos subjetivos de la concesión</b>	<b>16</b>
<b>2.2.1.- Concedente</b>	<b>16</b>
<b>2.2.2.- Concesionario</b>	<b>16</b>
<b>2.2.3.- Usuario</b>	<b>17</b>
<b>2.3.- Principios que rigen la concesión</b>	<b>17</b>
<b>2.3.1.- Capacidad jurídica</b>	<b>17</b>
<b>2.3.2.- Capacidad técnica del concesionario</b>	<b>18</b>
<b>2.3.3.- Capacidad financiera</b>	<b>18</b>
<b>2.4.- Derechos y obligaciones de las partes que             intervienen en la concesión</b>	<b>19</b>
<b>2.4.1.- Derechos del concedente</b>	<b>19</b>

<b>2.4.2.- Obligaciones del concedente</b>	<b>19</b>
<b>2.4.3.- Derechos del concesionario</b>	<b>20</b>
<b>2.4.4.- Obligaciones del concesionario</b>	<b>20</b>
<b>2.5.- Plazo</b>	<b>20</b>
<b>2.6.- Propiedad de los bienes sujetos a la explotación de la concesión</b>	<b>21</b>
<b>2.7.- Tarifas</b>	<b>21</b>
<b>2.8.- Relaciones entre concesionario y usuario</b>	<b>23</b>
<b>2.9.- Derecho de reversión</b>	<b>23</b>
<b>2.10.- Extinción de la concesión</b>	<b>24</b>
<b>2.10.1.- Cumplimiento del plazo</b>	<b>25</b>
<b>2.10.2.- Falta de objeto o materia de la concesión</b>	<b>25</b>
<b>2.10.3.- Rescisión</b>	<b>25</b>
<b>2.10.4.- Revocación</b>	<b>26</b>
<b>2.10.5.- Caducidad</b>	<b>27</b>
<b>2.10.6.- Renuncia</b>	<b>29</b>
<b>2.10.7.- Quiebra del concesionario</b>	<b>30</b>
<b>2.10.8.- Rescate</b>	<b>30</b>

## **CAPÍTULO TERCERO**

<b>RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONCESIÓN</b>	<b>32</b>
<b>3.1.- Bases Constitucionales.</b>	<b>32</b>
<b>3.1.1.- Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	<b>32</b>
<b>3.1.2.- Limitaciones a las actividades sujetas al régimen de concesión.</b>	<b>34</b>
<b>3.2.1.- Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</b>	<b>37</b>
<b>3.2.2.- Ley General de Bienes Nacionales</b>	<b>47</b>

<b>CAPÍTULO CUARTO</b>	
<b>LA CONCESIÓN EN MATERIA DE CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN, CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS FEDERALES DE CUOTA</b>	<b>52</b>
<b>4.1.- Reglamentación de la concesión de carreteras           federales de cuota</b>	<b>52</b>
<b>4.1.1.- Ley Orgánica de la Administración           Pública Federal</b>	<b>53</b>
<b>4.1.2.- Ley de caminos, puentes y autotransporte Federal</b>	<b>54</b>
<b>4.1.2.1.- Aspectos generales</b>	<b>54</b>
<b>4.2.- Análisis del título de concesión para la construcción,           explotación y conservación del tramo Constituyentes           y Reforma-La Venta de la carretera México-Toluca</b>	<b>57</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>67</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>70</b>
<b>Legislación utilizada</b>	<b>73</b>



## **INTRODUCCIÓN**

**En México, la figura de la concesión tiene sus orígenes en la época virreinal. Durante este periodo la concesión consistía en un privilegio concedido por el rey en forma de recompensa por los servicios prestados a la corona y no como una facultad del estado para gestionar un servicio público determinado; un ejemplo de esto es la encomienda, que consistía en el derecho concedido a los conquistadores de percibir una parte del tributo de los indios.**

**Ya en los inicios del México independiente, la concesión surge de manera desordenada y todavía bajo la influencia de la colonia española. Las primeras concesiones otorgadas de esta forma son en materia de minería, siendo estas el antecedente de la concesión administrativa de explotación de bienes del dominio público.**

**El objetivo del presente estudio, es conocer la figura jurídica actual de la concesión y en especial las concesiones en materia de construcción, operación, conservación y explotación de carreteras federales de cuota. Por lo que, con el presente trabajo de investigación, se pretende analizar la problemática que existe sobre la concesión de carreteras federales y la desprotección jurídica en la que se encuentra el particular.**

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES DE LA CONCESIÓN.**

#### **1.1 - Sus Orígenes.**

Es importante destacar los orígenes de la concesión, los cuales datan de la época colonial en que los reyes otorgaban a sus súbditos, en concepto de premio, parte del territorio nacional por sus servicios prestados. Es así como surgen las primeras concesiones territoriales.

Otto Mayer, en su libro de derecho administrativo alemán, comenta que la concesión tiene sus antecedentes en la Europa antigua, pues dice que "se trataba de investir a una persona con regalías pertenecientes al príncipe: derechos de peaje, derechos de balsa, o bien de dotar a una empresa cualquiera de una facultad especial, derivada de la plenitud de los derechos de supremacía del príncipe. Todo esto quedaba incluido dentro del término genérico del *privilegium*".<sup>1</sup>

Así también, en materia de comercio, existían actos similares a las concesiones actuales, tales como las "autorizaciones" otorgadas por los gobiernos de Inglaterra y los países bajos a las compañías de las Indias Orientales. A continuación se analizarán las etapas más importantes del surgimiento de la concesión:

#### **1.1.1.- Época Virreinal.**

Durante la época virreinal en México, las tierras propiedad de los indígenas, estaban divididas en dos categorías: tierras de indios en

---

<sup>1</sup> MAYER, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*. Editorial Arayú, Tomo IV. Buenos Aires, Argentina. p. 156.

general y tierras de la comunidad, sin embargo, la propiedad de las mismas estaba en manos de la realeza, la cual concedía una parte de tierra a un particular a través de una concesión. De esta manera, los conquistadores podían obtener una fracción de tierra por medio de sus superiores, siempre y cuando contaran con la autorización de la corona o sus representantes y no se afectaran los derechos de terceros.

Las tierras otorgadas a los españoles por medio de las mercedes, se anteponían al reparto de tierras indígenas; por lo que a todas las porciones o fracciones de tierra que no pertenecieran ni a los españoles ni a los indígenas, se les denominó "tierra de propiedad realenga", es decir, pertenecientes a la Corona, las cuales eran explotadas según sus intereses.

También encontramos otra figura creada por los españoles conocida como la "encomienda", que consistía en el derecho o premio que se les concedía a los conquistadores de percibir una parte del tributo de los indios por sus labores desempeñadas, pero sin obtener la propiedad de la tierra. El encomendero tenía derechos y obligaciones. Entre los derechos se encontraban el cobrar tributo a los indios que le asignaran, exigirles trabajar bajo sus ordenes y explotar la propiedad a su libre albedrío.

Respecto de las obligaciones destacan el deber de cristianizar a los indios, instruirlos, defenderlos y contribuir a la defensa del reino.

De lo anterior, cabe hacer notar que había cierta semejanza entre las figuras del encomendero antiguo y el concesionario actual, en tanto que ambas figuras contaban con derechos y obligaciones.

Para Rafael Bielsa, la concesión tiene un origen regalista y apunta que "El sistema de regalías durante la época colonial fue la forma común de conceder los servicios públicos, los cuales se otorgaban a título de favor y no como una atribución jurídica de la Administración Pública para gestionar un servicio público determinado; se trataba de un derecho del rey, vinculado a su poder sobre el dominio no solo privado, sino también público. Las concesiones originales se vinculaban más a la idea de su ocupación para el servicio, que del servicio mismo".<sup>2</sup>

En España se precisa con perfiles bien definidos la concesión minera, sobretodo en los territorios coloniales, encontrándose numerosas disposiciones legales que regulan dicha materia y que son las siguientes:

"La cédula de 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada por Felipe II, y que reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta o del subsuelo y se concedía su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona.

El 10 de enero de 1559, se expidió por la princesa doña Juana, una Ley de Minas, anulando las antiguas mercedes e incorporando las minas de oro, plata y 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 concesión minera.

---

<sup>2</sup> BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Editorial Roque de Palma, Buenos Aires Argentina. p. 107.

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

Estas Ordenanzas rigieron en México Independiente, hasta el Código de Minería de 22 de noviembre de 1884."<sup>3</sup>

En conclusión, podemos decir que la concesión administrativa en la época virreinal, no se encontraba regulada como en la actualidad, ya que, como se ha observado, esta era una especie de autorización otorgada a manera de recompensa por servicios prestados y no como una facultad del Estado, concedida de manera reglamentaria a un particular; sin embargo, la evolución de la concesión en España, así como en otros países europeos, son los antecedentes de lo que posteriormente sería la figura que se estudia.

### **1.1.2.- Época Independiente.**

Una vez consumada la Independencia de México, todos los derechos que se encontraban en manos de la Corona española pasaron a ser patrimonio de la nación mexicana, con el Tratado de Paz firmado entre México y España el 22 de diciembre de 1836. Más tarde, la lucha por la independencia trajo como consecuencia que se vieran notablemente afectados los cimientos de la economía de México, que eran la minería y el comercio exterior. Dadas las condiciones de la época, los legisladores se vieron obligados a modificar los anteriores preceptos

---

<sup>3</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1993. p. 787.

legales que regían en España, buscando así fomentar su crecimiento económico.

También es importante mencionar que desde nuestra independencia hasta la promulgación de la Constitución de 1917, lo referente a la industria minera se encontraba en total desorden, por lo que se dieron algunas reformas:

La reforma constitucional del 14 de diciembre de 1883, en donde se da la creación del "Código Federal Minero" del 22 de noviembre de 1884 y años más tarde "La Ley Minera" del 4 de julio de 1892.

Posteriormente, surge una nueva "Ley Minera" en 1909, en la cual se estableció que el otorgamiento de las concesiones mineras era solo para los mexicanos.

A partir de 1917 las concesiones en materia minera sufrieron grandes cambios en sus regulaciones, así pues, tenemos que dentro de las disposiciones legales que rigen a esta materia se encuentra: "La Ley de Industrias Minerales de 1926" en la que se sustituyen los títulos de propiedad minera por concesiones temporales, condicionadas por el deber de explotación y la "Ley Minera" del 2 de agosto de 1930.

## **1.2.- La Concesión en el Estado Mexicano en el siglo XIX.**

Dentro de los antecedentes de la concesión en el Estado Mexicano, en el siglo XIX, se encuentran las siguientes concesiones:

### **1.2.1.- Bancarias.**

Con el afán de promover el desarrollo económico del país, se firmaron diversos contratos de concesión entre el Estado y los particulares, en los que las partes acordaban las condiciones financieras a las que estarían sujetos. Miguel Acosta Romero define al respecto lo siguiente: "... en materia bancaria, el primer contrato de concesión, fue el de 29 de julio de 1857, para establecer lo que se denominaría Banco de México; en 1864, un contrato-concesión al Banco de Londres y México; el 23 de agosto de 1881, se celebró un contrato entre el Banco Franco-Egipcio y el Presidente Manuel González, para establecer un Banco de Deposito, Descuento y Emisión, denominado Banco Nacional Mexicano; el 18 de febrero de 1882, el contrato-concesión para el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario; el 15 de junio de 1883, se celebró un convenio con el Sr. Francisco Suárez Ibáñez, para establecer al Banco de Empleados."<sup>4</sup>

### **1.2.2.- Energía Eléctrica.**

La energía eléctrica comenzó a ser usada dentro de la República Mexicana aproximadamente en el año de 1879, cuando se llevo a cabo la instalación de una planta termo-eléctrica en la ciudad de León, Guanajuato; a partir de ese momento, la instalación de plantas similares, en diferentes puntos de la República, adquiere mayor importancia, debido a la gran demanda de las mismas en las actividades industriales, particularmente minera y textil.

Posteriormente, se establece en la ciudad de México, la primera compañía de origen mexicano de gas y luz eléctrica, cuya actividad consistía en el abastecimiento y venta de energía eléctrica para alumbrado público, transportes urbanos y usos domésticos. Debido al

---

<sup>4</sup> Ibidem.

éxito obtenido con esta empresa, para el año de 1889 se establecieron nuevas empresas dedicadas a la misma rama, llegando al establecimiento de 198 plantas.

Durante esta época, la mayor parte de las pequeñas empresas eran de origen mexicano en un 80%, sin embargo, paulatinamente fueron adquiridas por grandes consorcios extranjeros, llegando poco tiempo después, a ejercer un control directo sobre la industria eléctrica mexicana.

Al triunfo de la Revolución y con base en la Constitución de 1917, el gobierno mexicano empezó a ocuparse de la industria eléctrica y del sistema bajo el que funcionaban. Este tipo de industria se daba mediante un contrato-concesión en el que la mayor parte de los beneficios eran para los concesionarios y no para el bienestar del país.

Aunado a lo anterior, la mayor parte de las empresas eran extranjeras, y su único fin era el de proporcionar energía eléctrica sólo a aquellas zonas que contaran con capacidad de pago y que les garantizara, de una manera segura y rápida, su afán de lucro. Es así que el gobierno se vio en la necesidad de dar solución a este problema, creando una industria nacional que se encargara del abastecimiento de energía eléctrica a la pequeña y mediana industria, al campo, y en general, a todas las zonas que carecieran de este servicio.

El 14 de agosto de 1937 bajo el gobierno del entonces Presidente Lázaro Cárdenas, se creó la Comisión Federal de Electricidad; la cual contaba, para la capitalización de su patrimonio, con los recursos provenientes de un impuesto del 10% sobre el consumo de energía eléctrica en el país. La Comisión Federal de Electricidad era un



**organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.**

Posteriormente, se llevo a cabo la nacionalización de la industria eléctrica el día 27 de septiembre de 1960 y este proceso se consumo formalmente al hacerse la adición al artículo 27 de la Constitución mexicana referente a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público sin concesiones a particulares y debiendo aprovechar los bienes y recursos naturales requeridos para esos fines.

### **2.2.3.- Ferrocarriles.**

Los primeros avances en la construcción de vías ferroviarias en México se dan a partir de 1824, cuando se expidió el primer decreto sobre la materia, cuyo principal objetivo era el de construir una vía de comunicación por el Istmo de Tehuantepec.

En 1837, durante el gobierno de Bustamante, se otorga la primera concesión para la construcción del ferrocarril México-Veracruz, la cual no prosperó debido a la falta de recursos económicos, no obstante que se tenía gran interés en la construcción de vías de comunicación. En esta época, la economía del País se vio seriamente afectada por la pugna que existía entre las ideas heredadas de la colonia y las nuevas ideas del capitalismo.

En el periodo comprendido entre 1850 y 1872, se otorgaron una serie de concesiones que amparaban la construcción de 44 líneas

ferroviarias, mismas que no fueron construidas por ser declaradas nulas o caducas.

Posteriormente, con el Presidente Juárez, se advierte la necesidad de hacer válidos los proyectos anteriores, con el objeto de propiciar el progreso económico del país; por lo que en 1867 se otorga una amplia concesión para la continuación de las obras mencionadas, enfrentándose así a una fuerte oposición por parte del Congreso de la Unión e inaugurando, finalmente en 1869, el tramo Apizaco-Puebla.

En los años de 1876 a 1880 la crisis económica que enfrentaba el país era notoriamente grave, ya que no se contaba con presupuesto y los egresos iban en aumento; sin embargo, la construcción de vías férreas se vio enormemente favorecida debido al gran número de concesiones que se otorgaron a empresas particulares. Así pues, durante este periodo, se otorgaron el mayor número de concesiones, entre las cuales destacan las otorgadas para la construcción de vías internacionales e interoceánicas a compañías de capital estadounidense.

Durante el segundo período de la presidencia de Don Porfirio Díaz, se le dio prioridad a las concesiones en materia ferroviaria, encontrándose que para la construcción de estas vías, el Estado otorgaba a los particulares un subsidio que gravaba la hacienda pública.

Debido a que la construcción de las líneas ferroviarias no estaba basada en ningún tipo de reglamentación que determinara los derechos del Estado frente a los de los particulares, se crea en 1899 la Ley General de Ferrocarriles, la cual consideró como dependientes de la Federación los ferrocarriles que tuvieran el carácter de vías generales

**de comunicación, las de interés local en el Distrito Federal y territorios, y las de interés local en los Estados.**

**Asimismo, se establecieron una serie de requisitos para el otorgamiento de las concesiones a particulares:**

- 1.- Que la empresa constructora estuviera constituida conforme a las leyes del país.**
- 2.- Que la empresa constituida depositara 200 pesos.**
- 3.- La duración de las concesiones sería por un término de 99 años, y al vencimiento de éstas, el ferrocarril con todas sus dependencias sería propiedad de la nación.**
- 4.- Ninguna concesión constituiría monopolio.**
- 5.- Las empresas constructoras serían mexicanas aun cuando contarán con la participación de socios extranjeros.**

**Finalmente la mayor parte de los ferrocarriles pasaron a ser propiedad del Estado, bajo una Ley creada por el mismo gobierno el 28 de marzo de 1908, conocida como la Ley de Ferrocarriles Nacionales de México.**

**desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización".<sup>5</sup>**

**Señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez "... que la concesión es un acto jurídico por el cual la Administración Pública otorga por tiempo determinado, a un particular, el derecho de prestar un servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes del Estado, de acuerdo a las normas que lo regulan."<sup>6</sup>**

**"Es el acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general."<sup>7</sup>**

**Para Gabino Fraga la concesión: "...es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado."<sup>8</sup>**

**Por lo anterior, se considera que la concesión es un acto administrativo unilateral, por medio del cual el Estado le concede por tiempo determinado a un particular, sea persona física o moral, los derechos de explotación, uso, aprovechamiento de bienes de su propiedad; o bien para la prestación de servicios públicos.**

---

<sup>5</sup> SERRA , Rojas andrés, *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1985. p. 271.

<sup>6</sup> DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Noriega Limusa, México 1991. p. 215.

<sup>7</sup> MARTÍNEZ , Morales Rafael I., *Derecho Administrativo*. Editorial Harla, México 1991. p. 260.

<sup>8</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1982. p. 242.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA CONCESIÓN**

Como se ha observado, del capítulo anterior se deduce que en México el otorgamiento de algunos derechos pertenecientes al Estado se dio desde el siglo pasado, cuando se otorgaron concesiones en diferentes materias como son minas, ferrocarriles, energía eléctrica, etc.

Actualmente, la figura de la concesión surge como respuesta al gran cúmulo de tareas que el Estado tiene atribuidas, ya que a este le es imposible cumplir con todos sus fines de una manera directa. Es a través de la concesión, que se les encomienda a los particulares el desempeño de ciertas actividades que en un tiempo fueron consideradas exclusivas del Gobierno; por lo que es necesario, a continuación, definir el concepto de concesión desde el punto de vista de varios autores:

#### **2.1.- Concepto.**

*Concesión viene del latín concessio, derivada de concedere conceder.*

"La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de

### **2.1.1.- Naturaleza jurídica.**

En torno a la naturaleza jurídica de la concesión, existen diversas teorías que tratan sobre los diferentes criterios que se han suscitado sobre dicha figura jurídica.

Entre las teorías más significativas, se encuentran las siguientes:

### **2.1.2.- Teoría del contrato administrativo.**

Esta teoría se basa en el acuerdo de voluntades que se da entre el Estado y un particular, en el que el Estado le concede al particular el derecho sobre un bien o servicio público para su uso, aprovechamiento o explotación a cambio del cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el contrato.

### **2.1.3.- Teoría del acto administrativo.**

La presente teoría, se basa en que el Estado tiene la facultad exclusiva de otorgar a un particular ciertos derechos, que éste deberá cumplir para alcanzar los fines materia de la concesión.

Acosta Romero opina lo siguiente: " ... la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión. Nada tiene de contrato ni de acto mixto."<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> ACOSTA, Romero Miguel. *Op. Cit.* p. 795.

## **2.1.4.- Teoría del acto mixto.**

Esta se caracteriza por estar integrada por elementos contenidos en la teoría del contrato administrativo y la del acto administrativo, como son: la facultad unilateral que tiene el Estado para otorgar derechos a un particular y por otro lado el acuerdo de voluntades entre la autoridad concedente y el concesionario.

Gabino Fraga comenta al respecto "Pensamos que el elemento contractual de la concesión está constituido, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones. Ese derecho es el que el concesionario tiene a que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa."<sup>10</sup>

Para Eloy Lares Martínez "la concesión de servicio público es, en parte, un contrato administrativo, y en parte, un acto de naturaleza reglamentaria. Es, en síntesis, un acto de contenido múltiple creador de situaciones jurídicas generales, creador de situaciones jurídicas individuales, y en fin, acto de atribución de situaciones jurídicas generales a una persona física o jurídica."<sup>11</sup>

De este modo concluimos que la teoría del contrato administrativo actualmente ha quedado en desuso, ya que la mayoría de los tratadistas se inclinan en considerar a la concesión como un acto mixto.

---

<sup>10</sup> FRAGA, Gabino., *Op. Cit.* p. 245.

<sup>11</sup> LARES, Martínez Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad Central de Venezuela, Venezuela, Caracas 1983. p. 351.

**En mi opinión la naturaleza jurídica de la concesión es un acto unilateral, pues la facultad para el otorgamiento de la concesión es exclusiva del Estado, haciendo de éste un acto unilateral en donde no interviene la voluntad del concesionario.**

## **2.2.- Elementos subjetivos de la concesión.**

### **2.2.1.- Concedente.**

**Es la autoridad facultada para conceder a una persona física o moral el uso, goce, aprovechamiento o explotación de un bien del dominio exclusivo del Estado.**

**Esta autoridad puede ser la administración pública federal, local o municipal o una entidad paraestatal, siempre y cuando los bienes o servicios de que se trate sean de orden público.**

### **2.2.2.- Concesionario.**

**Es la persona física o moral a quien se le otorga la concesión, la cual debe contar con los requisitos necesarios para cumplir con el objeto de la misma. Dentro de estos requisitos se encuentran la capacidad jurídica, capacidad técnica y la capacidad financiera, mismas que explicaremos más adelante.**

**El autor Héctor Jorge Escola señala que "El concesionario, no obstante no puede ni debe ser considerado como un órgano de la administración pública, ni tampoco como funcionario o empleado público, puesto que el vínculo contractual que lo liga a la administración no es suficiente para constituirlo en una parte de ésta, ni le crea una situación jurídica**



que pueda considerarse semejante a la que resulta del contrato administrativo de función o empleo públicos"<sup>12</sup>

### **2.2.3.- Usuario.**

Es la persona que recibe los beneficios derivados del servicio público concesionado. Esta figura sólo se da en el supuesto de la concesión de un servicio público; sin embargo el autor antes citado considera que "En cuanto a los usuarios de un servicio público, estos no son, en realidad, parte en el contrato de concesión, en el sentido de que no son sujetos de la relación contractual establecida, sino que son terceros que se benefician con la extensión en su favor de los efectos del contrato administrativo de concesión de servicios públicos, en la parte que les atañe, o sea, la efectiva prestación del servicio, debiendo aceptar, al invocar esos beneficios, el cumplimiento de las condiciones y requisitos fijados por la administración pública en el mismo contrato o por aparte, o por el concesionario, en su consecuencia".<sup>13</sup>

## **2.3.- Principios que rigen la concesión.**

### **2.3.1.- Capacidad jurídica.**

Todo individuo debe contar con la capacidad de goce y de ejercicio para que sea sujeto de concesión.

---

<sup>12</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Depalma Vol. II, Buenos Aires, Argentina 1984. p. 731.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

**Capacidad de goce.-** Es la aptitud para ser titular de derechos y para ser sujeto de obligaciones.

**Capacidad de ejercicio.-** Es el atributo del sujeto para hacer valer directamente sus derechos, celebrar en nombre propio actos jurídicos y cumplir sus obligaciones.

### **2.3.2.- Capacidad técnica del concesionario.**

Se refiere a los requisitos o elementos esenciales con que debe contar el concesionario para satisfacer los fines de la concesión. Es decir, que el concesionario deberá probar a la autoridad concedente que posee los elementos indispensables tanto materiales como personales para llevar a cabo la concesión.

La evaluación para el otorgamiento de la concesión se hará conforme a las facultades discrecionales contempladas en las leyes.

### **2.3.3.- Capacidad financiera.**

Aunado a los requisitos anteriores, se le exige al concesionario que cumpla con los requisitos que implica la capacidad financiera, lo cual significa que el concesionario deberá contar con los recursos económicos suficientes para la contratación del personal que prestará el servicio, así como el material o bienes destinados para este fin.

Generalmente, la autoridad concedente le exige al concesionario que otorgue una garantía para asegurar el cabal cumplimiento de la concesión otorgada.

## **2.4.- Derechos y obligaciones de las partes que intervienen en la concesión:**

### **2.4.1.- Derechos del concedente.**

- 1.- Tendrá el derecho a exigir la debida ejecución; es decir que el concesionario deberá proporcionar el servicio en forma continua sujetándose a lo estipulado en el contrato.**
- 2.- El concesionario deberá prestar el servicio en igualdad de condiciones para todos los usuarios que así lo soliciten.**
- 3.- Exigir la ejecución en término; ya que la autoridad concedente podrá exigirle al concesionario el cumplimiento de todas las obligaciones estipuladas en el contrato dentro del plazo fijado.**
- 4.- Está facultado para aprobar las tarifas que se aplicarán al concesionario.**

### **2.4.2.- Obligaciones del concedente.**

- 1.- Delegar las facultades que sean necesarias al concesionario para facilitar el buen cumplimiento de los fines de la concesión.**
- 2.- Brindar al concesionario protección policial con la finalidad de asegurar el normal desenvolvimiento del servicio .**

#### **2.4.3.- Derechos del concesionario.**

- 1.- Disponer del bien concesionado, dentro de los límites señalados en la ley y el título de la concesión.
- 2.- Realizar los cambios que estime pertinentes con el fin de lograr el objeto de la concesión; asimismo podrá armar las instalaciones necesarias para el buen cumplimiento de la concesión.
- 3.- Podrá oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran con su ámbito de operaciones.

#### **2.4.4.- Obligaciones del concesionario.**

- 1.- Deberá desempeñar la concesión de manera personal y directa, por lo cual no podrá transmitirla, cederla o enajenarla.
- 2.- Los bienes objetos de la concesión no podrán ser gravados, enajenados sin autorización expresa del concedente.
- 3.- Los servicios prestados deberán llevarse a cabo con la mayor rapidez posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales y tomando en cuenta que se trata de asuntos de interés colectivo.

#### **2.5.- Plazo.**

En cuanto al plazo de vigencia de la concesión, podemos decir que generalmente las concesiones se otorgan por un lapso de tiempo determinado; sin embargo, los plazos varían de acuerdo a la materia de que

se trate, ya que cada legislación fijará el plazo correspondiente de acuerdo a su naturaleza y fines.

En lo relativo a carreteras federales de cuota, el plazo quedará estipulado en el título de concesión. La concesión que aquí se trata, como ejemplo de carreteras federales de cuota concesionadas tiene un plazo de dos años cuatro meses.

## **2.6.- Propiedad de los bienes sujetos a la explotación de la concesión.**

La propiedad de los bienes sujetos al régimen de la concesión están en manos del concesionario, sin embargo, podemos ver que existen ciertas limitaciones en los derechos del concesionario: como el hecho de que no pueden gravar los bienes, ni cederlos sin la autorización expresa de la autoridad concedente.

Asimismo, cabe señalar que la propiedad de los bienes afectados a la explotación de la concesión es sólo por tiempo determinado, es decir, mientras dure el término fijado de la concesión; ya que al finalizar la misma, los bienes regresan a manos del Estado mediante la figura de la reversión, que más adelante mencionaremos.

## **2.7.- Tarifas.**

Es conveniente, analizar los diferentes conceptos acerca de lo que es la tarifa aplicable en materia de concesión.

Serra Rojas comenta "Tarifa es la tabla o catálogo de los precios, derechos o impuestos que se deben pagar por alguna cosa o trabajo".<sup>14</sup>

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales sugiere: "En consecuencia, se puede pensar que la tarifa ha de ser cierta, de carácter reglamentario, fijada por la administración pública, modificable por ésta en cualquier momento, y que su importe sea justo".<sup>15</sup>

Según Jorge Olivera Toro "...la acepción más conocida es la del sistema de precios que deben ser fijados por el Estado y que una entidad, pública o privada, percibe por la prestación de un servicio público."<sup>16</sup>

Para Gabino Fraga: "... las tarifas no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión, porque ellas constituyen un elemento esencial de la reglamentación del servicio público concedido; pero tampoco podemos admitir que las cuotas de las mismas consignas sean establecidas en forma arbitraria y discrecional que sólo haya de guiarse por el propósito de hacer más barato el uso del servicio, sino que tiene que considerarse controlado o limitado por la necesidad de mantener el equilibrio financiero de la concesión y, consecuentemente, por la necesidad de que el servicio subsista, y de que subsista en las mejores condiciones para beneficio del público."<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> SERRA, Rojas Andrés. *Op. Cit.* p. 291.

<sup>15</sup> MARTÍNEZ, Morales Rafael. *Op. Cit.* p. 264

<sup>16</sup> OLIVERA, Toro Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa México 1988. Pag. 253.

<sup>17</sup> FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 249.

## **2.8.- Relaciones entre concesionario y usuario.**

Las relaciones que se dan entre el concesionario y el usuario están regidas por normas de derecho público y privado. Son de derecho público porque el concesionario ha sido autorizado por el Estado, a través de la concesión, a realizar el cobro del peaje por cuenta del Estado, sin embargo, seguirá siendo facultad exclusiva del Estado ejercitar estos derechos; y de derecho privado porque se establece como un contrato de privado de prestación de servicios entre el concesionario y el particular, en el cual, el concesionario, se obliga a proporcionar el servicio público, al usuario, de usar la vía de comunicación y el usuario se compromete a cubrir la retribución al concesionario por dicho uso.

Haciendo alusión a las relaciones existentes entre concesionario y usuario, tenemos que existen ciertas confusiones respecto a los criterios adoptados por nuestra legislación, ya que por una parte existen disposiciones en las que se establece que el concesionario estará obligado a prestar el servicio a toda aquella persona que lo solicite, sin distinción alguna; sin embargo existe otra disposición en la que se contempla que el vínculo entre el concesionario y el usuario se regula a través de los contratos privados que celebren.

## **2.9.- Derecho de reversión.**

"Es una institución administrativa que opera en las concesiones y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea el servicio público, o a la explotación de bienes

del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna".<sup>18</sup>

"...es el acto que tiene por objeto hacer que pasen a la propiedad del Estado todos los bienes afectos a la explotación de la concesión (instalaciones y obras), siempre y cuando ocurran las circunstancias que expresa la ley (por ejemplo: expiración del plazo de la concesión)"<sup>19</sup>

Como ya hemos visto en los conceptos anteriores, a través de la reversión los bienes y derechos derivados de la concesión regresaran a manos del Estado cuando termine el plazo de la concesión; sin embargo algunos autores consideran que el término reversión esta mal empleado en materia de concesión, ya que los bienes adquiridos por el concesionario son propiedad del mismo y no es sino al termino de la concesión cuando el Estado adquiere la propiedad de estos bienes.

"...los bienes afectos a la concesión no cambian de dueño por ese solo hecho; no obstante, puede estipularse que al terminar la concesión, las instalaciones que haya utilizado el concesionario pasen a ser propiedad del Estado, sin que éste deba pagar indemnización alguna. A esto se le denomina reversión; pero es necesario aclarar que no se trata de un derecho nato del concedente, sino que es una estipulación que puede o no estar prevista en la concesión..."<sup>20</sup>

## **2.10.- Extinción de la concesión.**

Entre las formas de extinción de la concesión tenemos:

---

<sup>18</sup> ACOSTA, Romero Miguel. *Op. Cit.* p. 803.

<sup>19</sup> OLIVERA, Toro. *Op. Cit.* Pag. 249.

<sup>20</sup> MARTINEZ, Morales Rafael. *Op. Cit.* Pag. 265.



### **2.10.1.- Cumplimiento del plazo.**

Es la forma más común de extinción de la concesión, ya que una vez concluido el plazo fijado en la concesión ésta termina y uno de los efectos que produce es el derecho de reversión. Cuando se aplica la reversión los bienes objeto de la concesión pasan a ser propiedad del Estado; sin embargo, es posible que una vez concluido el plazo no se haya fijado alguna cláusula que indique la reversión con lo cual los bienes seguirán siendo propiedad del concesionario.

Ahora bien, podemos decir, que la conclusión del término implica la extinción de los derechos y obligaciones correspondientes al concesionario, es decir que la relación contractual entre concedente y concesionario ha terminado por lo que este último queda eximido de la obligación de velar por la continuidad del servicio concesionado, o bien de continuar la explotación del bien sujeto a la concesión.

### **2.10.2.- Falta de objeto o materia de la concesión.**

Cuando el objeto o materia de la concesión se termina es evidente que la concesión no podrá subsistir. Ya que al desaparecer el objeto o materia de la concesión, el servicio que se pretende satisfacer se extingue .

### **2.10.3. Rescisión.**

Sobre el particular, Acosta Romero comenta "que la rescisión es 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 ".<sup>21</sup>

Asimismo, existen algunos casos en que se da una rescisión por mutuo acuerdo entre la autoridad concedente y el concesionario; sin embargo, tenemos también que en los casos de incumplimiento por causas de fuerza mayor imputables a alguna de las partes procede la rescisión; sin incurrir en responsabilidad alguna para ambas partes. Es necesario aclarar que las causas de fuerza mayor, son aquellas circunstancias ajenas a la voluntad de las partes y que hacen imposible su ejecución.

"En especial, y teniendo en cuenta el interés público especialmente implicado en toda concesión, se debe tener en cuenta que la rescisión convencional debe responder a motivos fundados, es decir, no debe ser caprichosa, arbitraria o inmotivada."<sup>22</sup>

#### **2.10.4.- Revocación.**

Para Delgadillo Gutiérrez "La revocación es una forma de extinguir anticipadamente la concesión, sin necesidad de que exista alguna falta o incumplimiento del concesionario ya que, como se dijo, procede por razones de oportunidad, pero al lesionarse los intereses del particular, se le deberá resarcir por los derechos que pierde (daño) y por las utilidades que deja de percibir (perjuicio)"<sup>23</sup>

A continuación mencionaremos algunas de las características más importantes de la revocación:

---

<sup>21</sup> ACOSTA, Romero Miguel. *Op. Cit.* p. 806.

<sup>22</sup> ESCOLA, Hector Jorge. *Op. Cit.* p. 757.

<sup>23</sup> DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto. *Op. Cit.* pp. 221, 222.

- a).- Esta considerada como una forma de extinción que implica dejar sin efectos un acto válido.
- b).- Debe decidirla una autoridad competente en ejercicio de sus facultades.
- c).- Debe estar prevista en la ley.
- d).- Se emite de oficio, nunca a petición del gobernado.
- e).- No debe causar perjuicio al particular.
- f).- Recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos.
- g).- Obedece a una causa de conveniencia al interés general.

Aún cuando ya se ha establecido en el concepto de revocación que es la autoridad la que emite la declaración de revocación, es igualmente conveniente aclarar que la facultad de revocar que posee la autoridad no le puede ser otorgada en forma definitiva y discrecional, ya que con esto se estarían dañando los intereses de los gobernados.

#### **2.10.5.- Caducidad.**

La caducidad es la pérdida de un derecho y "...generalmente se establece en el título que la otorga, y señala las causas por las que la autoridad administrativa puede, por sí y ante sí, hacer la declaración, las cuales generalmente consisten en el incumplimiento de obligaciones que se habían impuesto al concesionario"<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> DELGADILLO, Gutiérrez. Luis Humberto. *Op. Cit.* p. 222.

Hay que señalar que la caducidad se puede declarar aun cuando no este prevista en forma expresa o tácita, que es lo más común, siempre y cuando se den las causales contempladas para este fin.

La caducidad puede ser declarada en el supuesto de incumplimiento por parte del concesionario de ciertos requisitos previamente establecidos en la ley o en el acto de la concesión

Ahora bien, en la doctrina encontramos dos opiniones al respecto: La primera se pronuncia a favor de la caducidad declarada por la administración; la segunda afirma que la declaración de la caducidad debe ser efectuada por el órgano judicial.

El autor Eloy Lares Martínez considera: "A nuestro Parecer, la necesidad de asegurar la marcha regular y continúa de los servicios públicos, impone reconocer a la autoridad administrativa la potestad de declarar por sí misma la caducidad de la concesión en caso de incumplimiento grave del concesionario, quedando a éste el derecho de recurrir contra esas declaración por vía jurisdiccional."<sup>25</sup>

Por su parte Manuel María Díez comenta: "En nuestra opinión, en estos supuestos, la intervención del órgano judicial se hace indispensable ya que debe probarse el hecho que da origen a la caducidad y así conviene para la mejor defensa de los derechos del concesionario."<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> LARES, Martínez Eloy. *Op. Cit.* Pag. 359.

<sup>26</sup> DÍEZ, Manuel María. *Derecho Administrativo Tomo III*. Editorial Bibliográfica Argentina Buenos Aires Argentina 1967. p. 299.

José Canasi considera que "El acto administrativo por el cual se dispone la caducidad de la concesión puede ser de orden administrativo o también como medida judicial, siendo la primera medida procedente cuando ella surge en virtud de ley o está contemplada en el contrato administrativo. En efecto de ello, siempre la caducidad debe ser dispuesta por la justicia." <sup>27</sup>

Por lo anterior, podemos concluir que, por regla general se señalan como causas de extinción de la caducidad, las que se encuentran en el artículo 28 de la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismas que posteriormente analizaremos.

#### **2.10.6.- Renuncia.**

Entrando en materia, nos referimos a la renuncia de derechos entendida como el desistimiento del particular de los beneficios que implica a su favor un acto administrativo.

Por su parte Héctor Jorge Escola menciona " La renuncia no es, ni puede ser, por si misma, un medio idóneo para extinguir una concesión, sino que para ello es preciso que sea expresamente aceptada por la administración concedente, con lo que se produce, en realidad, una forma de rescisión convencional, formalizada por ambas partes y con el acuerdo de ellas, es decir, sobre la base de un nuevo consentimiento destinado a ese objeto". <sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> CANASI, José. *Derecho Administrativo*. Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina 1974. p. 598.

<sup>28</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. *Op. Cit.* p. 757.

Así mismo es conveniente recordar que los servicios públicos son de interés general, por lo cual no pueden ni deben estar sujetos a suspensiones infundadas por parte del concesionario.

#### **2.10.7.- Quiebra del concesionario.**

Para poder dar una definición precisa de lo que es la quiebra del concesionario recurriremos al término de quiebra mercantil que es un procedimiento jurídico por medio del cual una persona física o moral en éste caso el concesionario se declara insolvente con lo cual se hace imposible la realización de sus tareas; sin embargo es importante hacer notar que la concesión es un acto administrativo mientras que como ya dijimos la quiebra es de índole mercantil por lo cual se debe hacer hincapié que la concesión sólo podrá extinguirse por un acto de su misma naturaleza.

De lo anterior se desprende que la administración concedente es la única que cuenta con la facultad de decidir si la concesión sigue adelante o se extinga.

Eloy Lares Martínez dice " La sola declaración de quiebra no basta para que la concesión de servicios públicos explotada por el fallido se considere extinguida" <sup>29</sup>

#### **2.10.8.- Rescate.**

Una de las formas de dar por terminada la concesión antes del plazo previsto es el rescate. Para algunos tratadistas como Acosta Romero, el rescate: "Es un principio aplicable a las concesiones de

---

<sup>29</sup> LARES, Martínez. *Op. Cit.* p. 360.

explotación de bienes del Estado; el rescate es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública."<sup>30</sup>

En este orden de ideas, podemos decir que en efecto, la administración está facultada para dar por terminada la concesión anticipadamente siempre que así lo requiera el interés público, es decir; que los motivos del rescate deberán estar justificados y fundados, por lo tanto es evidente que no existe incumplimiento de las obligaciones del concesionario por lo cual, el rescate no debe ser considerado como una sanción sino como una medida de protección encaminada a proporcionar un mejor servicio en bienestar del interés colectivo.

---

30 ACOSTA, Romero Miguel. *Op. Cit.* p. 803.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONCESIÓN**

#### **3.1.- Bases Constitucionales.**

En el capítulo anterior de la presente investigación se ha expuesto el concepto jurídico de la concesión, así como sus elementos y principios en los cuales se sustenta. A continuación se hará un breve análisis de las bases constitucionales y leyes reglamentarias que rigen a la concesión.

##### **3.1.1.- Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 28 constitucional en el párrafo décimo señala que "El estado, sujetándose a las leyes, podrá, en casos de interés general, confeccionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público."<sup>31</sup>

En el artículo citado, se entiende que la facultad para otorgar concesiones en materia de servicios públicos, así como para la explotación de los bienes propiedad de la federación, es exclusiva del estado. Así mismo, se determina la existencia de dos tipos de concesión; por una parte la concesión de servicios públicos, y por la

---

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 28 Pf. 8°.



**otra, la concesión de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio de la federación.**

**Para Georges Vedel la concesión de servicio público es "... un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante, confía a una persona física o moral llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, a cambio de una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio".** <sup>32</sup>

**Y para Delgadillo Gutiérrez, la concesión de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio de la federación "...es el acto por el cual el Ejecutivo Federal, con base en la ley, concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado, sujeto a determinados requisitos que el concesionario debe satisfacer."** <sup>33</sup>

**En base a los conceptos antes señalados, considero que la concesión de carreteras federales de cuota en materia de construcción, operación, conservación y explotación, contiene características de los dos tipos de concesiones antes mencionadas; porque la última finalidad de la concesión de carreteras federales de cuota, es la prestación de un servicio público, desde el momento en que entra en operación la carretera y hasta el término de la concesión; y por otro lado porque el concesionario explota un bien de Estado durante el tiempo de la concesión, sin embargo debe ser considerada de servicio público.**

---

<sup>32</sup> VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*. Editorial Aguilar, Madrid 1980. p. 708.

<sup>33</sup> DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, *Op. Cit.* p. 219.

De acuerdo al autor Acosta Romero tenemos que "...en otros países la doctrina y la legislación prevén otro tipo de concesión utilizada recientemente en México a la que llaman concesión de Obra Pública, mediante la cual la Administración Pública no otorga la facultad para establecer un servicio público y explotar un bien del estado, sino para construir, y financiar una obra pública, como una supercarretera, un puente, etc. y el concesionario, se obliga a construir la obra a la Administración Pública que permite cobrar durante un determinado tiempo, los derechos o tasas que paguen los particulares por la utilización de la carretera o el puente." <sup>34</sup>

Sin embargo, en México, la concesión de carreteras federales abarca la construcción, operación, explotación y conservación de las mismas, no encuadrando el tipo de concesión que el autor menciona con la concesión objeto del presente trabajo de investigación.

### **3.1.2.- Limitaciones a las actividades sujetas al régimen de concesión.**

El artículo 27 constitucional párrafos 4º y 5º establece que :  
"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados

---

34 ACOSTA, Romero. *Op. Cit.*, p. 793.

de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cause en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes...".<sup>35</sup>

El ejecutivo Federal podrá concesionar el uso, aprovechamiento o explotación de los recursos naturales, mencionados en los párrafos anteriores, a los particulares o sociedades constituidas conforme a lo establecido en las leyes mexicanas, de acuerdo al procedimiento que establecen las leyes correspondientes.

En lo relativo a las limitaciones a las actividades sujetas al régimen de concesión, el artículo citado establece que "...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni

---

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, Art. 27 Pfs. 4º y 5º.

subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. 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.

Corresponde también a la Nación, el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear solo podrá tener fines pacíficos".<sup>36</sup>

De lo expuesto, se deduce que las materias que no podrán ser objeto de concesión son:

- 1.- Petróleo.
- 2.- Hidrocarburos.
- 3.- Minerales Radioactivos.
- 4.- Energía Nuclear.
- 5.- Electricidad.
- 6.- Ferrocarriles

---

<sup>36</sup> *Op. Cit.*, Art. 27 Pá. 6°

También en otras áreas como: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélites y emisión de Billetes; el Estado tiene el dominio directo de los mismos, por lo que no podrán ser concesionados.

El hecho de que estas áreas estén restringidas para ser concesionadas a los particulares o empresas, obedece a que el Estado, como rector de la economía de nuestro país, necesita proteger la riqueza nacional, a través de la explotación de dichos recursos; así como los servicios públicos que proporciona, a fin de evitar que, estando en manos de particulares, en cualquier momento se pudieran desviar los beneficios en favor del concesionario, perjudicando así a la población en general.

### **3.2.1.- Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

La ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, que en lo sucesivo se denominará como LODDF, establece que la prestación de servicios públicos dentro del territorio del Distrito Federal, será llevada a cabo por el Departamento; pudiendo también otorgarse, para la prestación de estos servicios, concesión temporal a los particulares por disposición del Presidente de la República.

Ahora bien, para una mejor comprensión de la ley que estamos estudiando, es necesario, en primer lugar, conocer el significado del término servicio público.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 23º de la LODDF que a la letra dice: "...se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y

permanente, necesidades de carácter colectivo. la prestación de estos servicios es de interés público".<sup>37</sup>

De lo anterior se desprende que para que un servicio sea considerado como "público" deberá reunir las siguientes características:

- Deberá estar encaminado a satisfacer necesidades de la colectividad.
- La prestación de este servicio deberá ser de interés general.
- El servicio prestado deberá ser continuo, eficaz y permanente.
- La prestación del servicio público implica que para que sea considerado como tal, deberá ser de utilidad pública.

Cabe hacer notar que, en la actualidad, las concesiones otorgadas en materia de prestación de servicios públicos no están cumpliendo con los fines previstos en el servicio público, es decir, que satisfagan las necesidades de interés colectivo tendientes a beneficiar al mayor número posible de habitantes del D. F. Lo anterior se debe a la falta de recursos económicos, técnicos y humanos, así como a una deficiente organización, control y administración, por parte del Departamento del Distrito Federal, ya que éste tiene la obligación de aplicar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de la prestación de los servicios Públicos. Un claro ejemplo de lo anterior, se observa en el caso concreto de la prestación del servicio público relativo a los transportes urbanos, en

---

<sup>37</sup> Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pp. 37-38.

**el que se han otorgado un número indeterminado de concesiones a los particulares, quienes proporcionan el servicio de manera deficiente y sin contar con los vehículos adecuados para ofrecer al usuario un servicio eficiente.**

**Así mismo, observamos la falta de aplicación de sanciones, por parte del Departamento del Distrito Federal, cuando los concesionarios de transportes urbanos suspenden injustificadamente la prestación del servicio público, afectando así a la colectividad.**

**Por lo expuesto, se concluye que el Departamento del Distrito Federal deberá aplicar medidas y sanciones, a fin de proteger el interés público. Algunas de ellas son:**

- Aplicar las políticas tendientes al mejoramiento de las prestaciones de los servicios públicos concesionados.**
- Proteger el interés público por encima de los intereses particulares de los concesionarios.**
- Aplicar sanciones más severas o revocar en forma definitiva la concesión de los servicios públicos, con el propósito de que los concesionarios lleven a cabo el servicio de manera continua, eficaz y permanente.**

**Es importante mencionar que en el caso concreto de prestación de servicios públicos en donde se dé la participación conjunta de los particulares y el Departamento del Distrito Federal, el Jefe del**

**Departamento tendrá a su cargo la organización y dirección del mismo en base al Art. 24° de la LODDF.**

**Las facultades del Departamento del Distrito Federal en materia de concesiones de servicios públicos, están contempladas en el precepto jurídico que a continuación se transcribe:**

**El Art. 26 dispone que "El Departamento del Distrito Federal está facultado, en relación con las concesiones de servicios públicos para:**

**I.- Vigilarlas y en su caso modificarlas en la forma que sea conveniente;**

**II.- Reglamentar su funcionamiento;**

**III.- Fijar y Modificar las tarifas correspondientes y vigilar su cumplimiento.**

**IV.- Ocupar temporalmente el servicio público o intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente o se niegue a seguir prestándolo;**

**V.- Utilizar la fuerza pública en los casos en que el concesionario oponga resistencia a la medida del interés público a que se refiere la fracción anterior;**

**VI.- Controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario y a favor del departamento del distrito federal, conforme a las cláusulas de la concesión;**



**VII.- Supervisar las obras que deba realizar el concesionario, así como establecer las normas de coordinación con otros servicios públicos similares, y**

**VIII.- Dictar las demás medidas necesarias tendientes a proteger el interés público.”<sup>38</sup>**

**Por otra parte, haciendo referencia al otorgamiento de las concesiones de servicios públicos, es importante determinar cuáles son los requisitos primordiales que el particular deberá cumplir:**

- El particular que desee llevar a cabo la prestación de los servicios públicos, deberá contar previamente con concesión otorgada por la autoridad correspondiente para dicho caso.**
  
- Asimismo la Ley del Departamento del Distrito Federal, establece en su Art. 25º que las concesiones de servicios públicos solo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.**

**A continuación se hará mención de las normas para regular las concesiones de servicio público, de conformidad con la lectura del Art. 27 de la LODDF:**

**“I.- Las concesiones de servicio público serán por tiempo determinado. El plazo de vigencia de las concesiones será fijado por el Departamento del Distrito Federal, en forma tal que en ese lapso el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio. Al concluir el plazo estipulado en**

---

<sup>38</sup> Op. Cit., p. 38.

la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago;

II.- En el caso de que el Departamento del Distrito Federal hubiere proporcionado al concesionario el uso de bienes de dominio público o privado, al concluir la concesión volverán de inmediato a la posesión del propio Departamento. Cualquier resistencia al cumplimiento de esta disposición motivará el empleo de los medios de apremio que procedan;

III.- EL costo de la prestación del servicio público, será por cuenta del concesionario;

IV.- Las obras e instalaciones que deba construir el concesionario en los términos de la concesión, sólo podrán ser realizados previa aprobación por parte del Departamento del Distrito Federal de los estudios y proyectos relativos. En su caso la ejecución o la reconstrucción de dichas obras o instalaciones, se llevarán a cabo bajo la supervisión técnica del propio Departamento;

V.- Los concesionarios estarán obligados a conservar en buenas condiciones las obras e instalaciones afectadas al servicio público, así como a renovar y modernizar el equipo necesario para su prestación, conforme a los más recientes adelantos técnicos. El cumplimiento de estas obligaciones estará sometido a la vigencia del concedente;

VI.- Los bienes muebles e inmuebles afectados a un servicio público que pasen a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal,

por haber concluido el término de la concesión o por haberse declarado la caducidad o revocación de la misma quedarán en poder del concesionario bajo su guarda y responsabilidad, hasta que el Departamento se haga cargo total de la prestación del servicio;

VII.- El concesionario estará obligado a otorgar garantía a favor del Departamento del Distrito Federal, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiriera conforme a lo previsto en esta ley y en las cláusulas de la concesión. La clase y monto de la garantía serán fijados por el Departamento del Distrito Federal y regirán hasta que éste no expida al concesionario constancia de que cumplió con todas las obligaciones contraídas. El Departamento podrá exigir que la garantía se amplíe cuando a su juicio resulte insuficiente;

VIII.- El concesionario está obligado a prestar el servicio de modo uniforme y continuo a toda persona que lo solicite, conforme a las bases y tarifas que apruebe el Departamento del Distrito Federal salvo en caso de excepción previsto en la concesión, y

IX.- El Departamento del Distrito Federal podrá, en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión, sin que exista motivo de caducidad, o hecho grave del concesionario que dé lugar a la rescisión de la misma. Esta decisión, fundada y motivada, deberá ser notificada personalmente al concesionario. Practicada dicha notificación, el concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda.

Esta indemnización será igual al valor de los bienes muebles, en la fecha de la revocación conforme avalúos que practique la institución oficial autorizada, los cuales deberán estimar siempre las utilidades recibidas por el concesionario durante la época de la prestación de los servicios. Tratándose de inmuebles, se estará al valor manifestado ante el Catastro del Distrito Federal de la fecha del otorgamiento de la concesión. Cuando se trate de inmuebles no catastrados o de instalación, su valor será estimado a la fecha del avalúo que se practique en los términos de este párrafo.

Además se resarcirá al concesionario de los perjuicios que se le causen con el acuerdo de revocación, en el caso de que durante el tiempo de vigencia de la concesión no hubiese obtenido utilidad alguna. El monto de la indemnización no excederá de un 10% sobre el importe de los bienes muebles o inmuebles que pague el Departamento del Distrito Federal, multiplicado por el número de años que hubiere estado vigente la concesión, número que no será mayor de cinco. En estos casos, el concesionario estará obligado a probar los perjuicios que reclame.

Si el Departamento del Distrito Federal hubiera proporcionado el uso de bienes del dominio público o de bienes de dominio privado, para la prestación del servicio público concesionado, la declaratoria de revocación originará que dichos bienes vuelvan de inmediato a la posesión del propio Departamento. Cualquier resistencia al cumplimiento de esta disposición motivará el empleo de los medios de apremio que procedan." <sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> *Op. Cit.*, pp. 39-41.

**La fracción I del Art. 27° de la LODDF mencionada anteriormente, nos indica que el plazo para las concesiones de servicio público será determinado por el Departamento del Distrito Federal, y en caso de que se solicite prórroga, esta será otorgada, siempre y cuando el concesionario haya cumplido, a juicio del Departamento del Distrito Federal, con todas las obligaciones a su cargo derivadas de la concesión y que no decida dicha dependencia hacerse cargo directamente de la prestación del servicio.**

**Aunado a lo anterior, el plazo de vigencia de los concesionarios de servicios públicos, podrá darse por terminado anticipadamente, de manera unilateral y sin existir motivo de caducidad o hecho grave del concesionario, cuando se juzgue conveniente para el interés público. Esto se hará a través del recurso de revocación con que cuenta el Departamento del Distrito Federal, sin embargo considero que es muy amplia la facultad otorgada por la ley al concedente, ya que aun fundada y motivada la causa de interés público, es más factible siempre que este interés se encuentre por encima del interés particular del concesionario.**

**En caso de revocación, el pago correspondiente a la indemnización que se menciona en la Frac. IX del Art. 27° de la LODDF, afecta los intereses económicos del concesionario, ya que el valor catastral siempre será menor que el valor comercial de un inmueble; por tanto el concesionario no recupera la inversión efectuada para dicha concesión.**

**Por lo anterior se puede concluir que la LODDF en materia de concesiones, ofrece mayores prerrogativas al Departamento del Distrito Federal, olvidándose de cierta manera de los derechos del**

concesionario, al no estimular en alguna forma al concesionario. Una de ellas, podría ser el estímulo fiscal, ofreciendo de esta manera una mayor participación al prestar un servicio público concesionado; por lo que se demuestra que la concesión se basa en un acto unilateral y discrecional del Estado.

De la Frac. V se puede mencionar que, en la práctica, la obligación que tiene el concesionario de renovar y modernizar el equipo necesario para la prestación del servicio público, no es cumplida; ya que existe una gran corrupción en los departamentos encargados de vigilar el cumplimiento de esta disposición, pues desde el momento en que se otorga la concesión, quienes representan a la autoridad, ponen más énfasis en sus propios intereses a nivel personal; circunstancia que impide que se le exijan los requisitos necesarios al concesionario para que pueda desempeñar eficientemente la prestación del servicio público.

Por tanto, considero oportuno establecer que la ley debería exigir como requisito, además de los señalados en el Art. 25º, que el concesionario cuente con capacidad técnica y financiera adecuada para la prestación del servicio público, acorde con las necesidades actuales de la población.

Por último, mencionaremos las causas en que podrá ser declarada la caducidad de las concesiones de servicios públicos:

"I.- Porque se interrumpa, en todo o en parte, el servicio público prestado, sin causa justificada a juicio del Departamento del Distrito Federal, o sin previa autorización por escrito del mismo;

**II.- Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cualquier manera se grave la concesión, o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público de que se trate, sin la previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal;**

**III.- Porque se modifiquen o alteren substancialmente la naturaleza o condiciones o su ubicación, sin previa aprobación por escrito del Departamento del Distrito Federal;**

**IV.- Porque no se hagan los pagos estipulados en la concesión;**

**V.- Porque no se otorgue la garantía a que esté obligado el concesionario;**

**VI.- Por la falta de cumplimiento de algunas de las obligaciones contenidas en esta ley o en la concesión.<sup>40</sup>**

### **3.2.2.- Ley General de Bienes Nacionales.**

El patrimonio nacional está conformado por bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación. Para efectos de este capítulo sólo nos ocuparemos de los bienes de dominio público de la Federación.

Se entiende por dominio público "... el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, que de acuerdo con la legislación mexicana están destinados al uso común, al servicio de las dependencias del Gobierno Federal, a un servicio público y los

---

<sup>40</sup> *Op. Cit.*, pp. 41-42.

que de manera general estén afectos o destinados a un propósito de interés general...".<sup>41</sup>

Los bienes de dominio público de la Federación están integrados por bienes muebles y bienes inmuebles. Los primeros podrán ser trasladados de un lugar a otro sin alterar su forma ni su substancia, los segundos son los que no se pueden trasladar sin que se afecte su forma.

El Art. 2º de la Ley General de Bienes Nacionales establece que "Son bienes de dominio público:

I.- Los de uso común;"<sup>42</sup>

Los bienes de uso común son los que pueden ser usados por la colectividad.

Por su parte Miguel Marienhoff considera que los usos comunes "son los que pueden realizar todos los hombres por su sola condición de tales, sin más requisitos que la observancia de las disposiciones reglamentarias de carácter general dictadas por la autoridad".<sup>43</sup>

La LGBN en su artículo 29º contempla como bienes de uso común:

---

<sup>41</sup> DELGADILLO, Gutiérrez, *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*. Editorial Limusa, México 1983. p. 76.

<sup>42</sup> *Ley General de bienes Nacionales*. p. 253.

<sup>43</sup> MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado del Dominio Público*. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina 1960. p. 295.



**"IX.- Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la Ley Federal de la materia,"<sup>44</sup>**

Los bienes de dominio público estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, ya que, de acuerdo a lo establecido en el Art. 7º "Sólo los tribunales de la federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado."<sup>45</sup>

De acuerdo a lo establecido en el Art. 16º de la LGBN, los bienes de dominio público son: "...inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional."<sup>46</sup>

De acuerdo a lo anterior, los bienes de dominio público tienen el carácter de ser inalienables e imprescriptibles, esto es que no podrán ser enajenados y no estarán sujetos a prescripción, entendiéndose esta última como un medio para adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo.

El Art. 20º de la LGBN señala que "las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo

---

<sup>44</sup> *Op. Cit.*, p. 269.

<sup>45</sup> *Op. Cit.*, p. 256.

<sup>46</sup> *Op. Cit.*, p. 262.

con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de la concesión".<sup>47</sup>

A este respecto tenemos que en la doctrina existen dos opiniones diferentes:

La de Gabino Fraga que defiende el principio de que no se crean derechos reales en este tipo de concesiones, ya que si se analiza la naturaleza de los derechos que la concesión otorga al beneficiario, se comprueba aún más este principio. Él nos dice que: "En efecto, aunque los derechos del concesionario pueden oponerse a cualquiera persona, tal cosa no significa que ellos tengan el carácter de derechos reales..."<sup>48</sup>

Por otro lado, para Ernesto Gutiérrez y González la concesión sobre bienes de dominio público sí crea derechos reales y fundamenta su dicho en que "...el derecho del concesionario le confiere iguales facultades y poderes que los de un titular de un derecho real, pues se crea un derecho real."<sup>49</sup>

Considero que Gabino Fraga es quien está en lo correcto, pues las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, ya que el concesionario no se convierte en propietario de los bienes y derechos otorgados mediante la concesión, puesto que al término del plazo concedido, los bienes y derechos pasan a ser propiedad del Estado.

---

<sup>47</sup> *Op. Cit.*, p. 264

<sup>48</sup> FRAGA, Gabino, *Op. Cit.* Editorial Porrúa. p. 372.

<sup>49</sup> GUTIÉRREZ, y González Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho al Estilo Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1993. p. 764.

Por último, en base al Art. 23º de la LGBN, "La nulidad, la revocación y la caducidad de las concesiones sobre los bienes de dominio público, cuando procedan conforme a la ley, se dictarán por la autoridad administrativa a que por ley corresponda el ramo, sin perjuicio de lo dispuesto por el Art. 18º, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Cuando la nulidad se funde en error, y no en la violación de la ley o en la falta de los supuestos para el otorgamiento de la concesión, esta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto como cese tal circunstancia. En los casos de nulidad de la concesión sobre bienes de dominio público, la autoridad queda facultada para limitar los efectos de la resolución, cuando, a su juicio, el concesionario haya procedido de buena fe.

En el caso de que la autoridad declare la nulidad, revocación o caducidad de una concesión, por causa imputable al concesionario, los bienes materia de la concesión, sus mejoras y accesiones revètirán de pleno derecho al control y administración del Gobierno Federal, sin pago de indemnización alguna al concesionario."<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> *Ley General de Bienes Nacionales*. p. 266.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA CONCESIÓN EN MATERIA DE CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN, CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS FEDERALES DE CUOTA**

En la actualidad la concesión para la construcción de carreteras Federales de cuota ha sido llevada a cabo a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, satisfaciendo así las necesidades de comunicación del país, sin embargo es necesario a corto plazo incrementar la capacidad del desarrollo carretero para lograr una infraestructura que corresponda a la modernización del país, mejorando así el desarrollo social, económico y cultural del mismo.

El Gobierno Federal ha preparado un programa de carreteras de cuota en el que se establece la prioridad para la ejecución de vías de comunicación que serán de gran importancia para el desarrollo del país y con la conveniencia de contar con la participación de la iniciativa privada para su financiamiento, construcción, explotación y conservación de estas carreteras.

#### **4.1.- Reglamentación de la concesión de carreteras federales de cuota.**

El fundamento legal sobre el cual se rige la concesión, materia del presente capítulo, se encuentra en la Ley Orgánica de la

**Administración Pública Federal en su Art. 36° Frac. XXII, así como la ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.**

#### **4.1.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

**El Art. 36° en sus fracciones XXI, XXII y XXIV de la LOAPF señalan algunas de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de concesión:**

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

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

**XXIV.- Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar." <sup>51</sup>**

**Al hacer mención de la participación de los particulares para construir y conservar caminos y puentes en cooperación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se entiende que dicha participación forzosamente tendrá que ser a través de concesión; por lo tanto considero que la ley no es lo suficientemente clara ya que omite el término concesión.**

---

<sup>51</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* pp. 31-32.

#### **4.1.2.- Ley de caminos, puentes y autotransporte Federal.**

##### **4.1.2.1.- Aspectos generales.**

La presente ley otorga facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para concesionar la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las carreteras federales de cuota. Y por ningún motivo se podrán realizar las actividades que hemos señalado sin contar previamente con el título de concesión. Este tipo de concesiones sólo podrán ser otorgadas a mexicanos o a sociedades constituidas conforme a lo que establecen las leyes en la República Mexicana y los reglamentos respectivos.

El Art. 2º de esta ley define a los caminos o carreteras como:

- "a).- Los que entronquen con algún camino de país extranjero;
- b).- Los que comuniquen a dos o más estados de la Federación; y
- c).- Los que en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación; con fondos federales o mediante concesión federal por particulares, estados o municipios." <sup>52</sup>

También define el derecho de vía diciendo que es una "franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación, cuya anchura y dimensiones fija la Secretaría, la cual no podrá ser inferior a 20 metros a cada lado del eje del camino.

---

<sup>52</sup> *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.* p. 120.

tratándose de carreteras de dos cuerpos, se medirá a partir del eje de cada uno de ellos." <sup>53</sup>

Esta concesión incluye la explotación de los servicios o actividades conexas, entendidas como servicio de restaurantes, gasolineras, paradores, zonas de mantenimiento, talleres, hoteles, etc., servicios que serán explotados por el concesionario o autorizando a terceros y sujetándose a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encuentran en el Art. 5º de la Ley de caminos, puentes y autotransporte federal y son:

I.- Planear, formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo de los caminos, puentes, servicios de autotransporte federal y sus servicios auxiliares;

II.- Construir y conservar directamente caminos y puentes;

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

IV.- Vigilar, verificar e inspeccionar los caminos y puentes..." <sup>54</sup>

El procedimiento que deberá seguirse para otorgar las concesiones de carreteras federales será de conformidad a lo perpetuado por el Art. 7º de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte federal que a la letra

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Op. Cit.* p. 122.

dice: "Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgarán mediante concurso público, conforme a lo siguiente:

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

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

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

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

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



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

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

VII.- No se otorgará la concesión cuando ninguna de las proposiciones presentadas cumplan con las bases del concurso o por caso fortuito o fuerza mayor. En este caso, se declarará desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva convocatoria." <sup>55</sup>

#### **4.2.- Análisis del título de concesión para la construcción, explotación y conservación del tramo Constituyentes y Reforma-La Venta de la carretera México-Toluca.**

Los requisitos formales que debe contener un título de concesión son los siguientes:

##### **1.- Nombre y Domicilio del concesionario.**

Deberá señalarse la denominación o razón social de la empresa concesionaria y el domicilio donde se encuentre ubicada; este será el que utilice en las actas jurídicas como domicilio fiscal.

---

<sup>55</sup> *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*, pp. 123-125.

## **2.- Objeto.**

Es la finalidad para la que se otorga la concesión. En el caso específico de la concesión de la carretera que estamos analizando, es la construcción, explotación y conservación de la carretera México - Toluca, tramo Constituyentes y Reforma - La Venta, Distrito Federal.

## **3.- Fundamentos legales.**

Son todos aquellos ordenamientos jurídicos que reglamentan la concesión. En este caso, las de carreteras federales de cuota en los ramos de construcción, explotación y conservación.

## **4.- Características de construcción.**

Son las especificaciones contenidas en el programa de obra y a las que se deberá sujetar el concesionario para ejecutar las obras correspondientes, en nuestro caso, a la construcción de la carretera concesionada. Cabe señalar que las características no podrán ser modificadas por el concesionario sin la previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

## **5.- Condiciones de conservación y operación de la vía.**

El concesionario deberá sujetarse a la reglamentación expedida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que forma parte integral como anexo del título de concesión, ya que al término de la concesión, el concesionario deberá entregar la carretera, al Gobierno Federal, en buenas condiciones. En caso de defectos o vicios en la ejecución de

los trabajos, el concesionario tendrá la obligación de corregirlos a su costa.

La explotación de la concesión se sujetará al reglamento expedido por la SCT.

La explotación de la carretera concesionada no podrá ser efectuada por el concesionario sin la autorización de la SCT, quien verificará que los trabajos objeto de la concesión hayan sido terminados en su totalidad.

El concesionario deberá operar las casetas de cobro, utilizando el equipo necesario para llevar a cabo el conteo de vehículos, igual o similar al que utiliza Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, en las carreteras que se encuentran bajo su operación. Así mismo el concesionario deberá tomar las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de bienes y personas en el tramo concesionado y, además deberá contar con todo el equipo suficiente para prestar los servicios de emergencia, primeros auxilios, radiotelefonía, previa inspección y aprobación de la SCT.

El concesionario deberá cuidar la vía de comunicación concesionada, dándole la conservación y mantenimiento que se requiera, a fin de mantener esta en óptimas condiciones durante el tiempo que dure la explotación.

También el concesionario será responsable de los accidentes originados a personas y bienes, a consecuencia de deficiencias por parte del personal que opera la carretera.

## **6.- Regulación Tarifaria.**

**Estas estarán contempladas en un anexo del título de concesión y serán, a solicitud del concesionario, fijadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual actualizará las tarifas de peaje de carreteras federales concesionadas de cuotas. Estas tarifas corresponden al pago que efectuará el usuario al concesionario y éste no podrá aumentarlas por iniciativa propia, sino que se ajustarán en base al Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado anualmente por el Banco de México. Las bases de regulación tarifaria estarán contenidas en un anexo del título de concesión.**

**En la actualidad se ha observado que las tarifas que se cobran a los usuarios de las carreteras concesionadas, tienen un costo muy alto, lo cual dificulta que los usuarios hagan uso de esas vías, provocando a su vez que el concesionario se vea afectado al no recuperar, en el plazo otorgado para la explotación de la concesión, la inversión efectuada.**

**Aunado a lo anterior, la situación económica que actualmente prevalece en el país, desalienta la inversión privada en la construcción de carreteras federales de cuota, ya que en la mayoría de los casos, el concesionario solicita financiamientos bancarios para la realización de las obras de construcción; y al encontrarse las tasas de interés en porcentajes muy elevados, la posibilidad de recuperación es casi nula.**

**Como propuesta acerca de la problemática que actualmente afronta el concesionario en la construcción y explotación de carreteras federales de cuota, considero necesario que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorice una reducción en las tarifas y la reestructuración**

del plazo concedido para su explotación, ya que con estas medidas el beneficio sería que un mayor número de usuarios utilizaran dichas carreteras; con lo cual el concesionario tendría una recuperación oportuna de la inversión realizada.

#### **7.- Derechos y obligaciones de los concesionarios.**

Los derechos y obligaciones de los concesionarios estarán especificados en el título de concesión y en las leyes respectivas. Entre otras tenemos:

El derecho para construir, explotar y conservar la carretera, ya sea por si mismo o a través de la contratación de terceros para la ejecución de las obras o para la explotación de los servicios conexos a ésta.

El concesionario tendrá derecho a la ampliación de la concesión en cuanto a los trabajos de obra, en un lugar distinto al que primeramente se autorizó en el título de concesión.

El concesionario tendrá derecho a solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes una prórroga al plazo estipulado en el título de concesión para la explotación de la carretera.

Por otra parte, las obligaciones del concesionario, en la concesión que se analiza, son las siguientes:

El concesionario tendrá la obligación de ejecutar las obras correspondientes a la construcción de la carretera concesionada, al ritmo y de acuerdo con los tiempos que se establecen en el programa de obra.

**El concesionario deberá tener suscrito y pagado un monto que fije la SCT como capital social mínimo, y mantenerlo durante el tiempo que dure la concesión. Así mismo, el concesionario deberá sujetarse al uso de los recursos económicos previstos en el programa financiero contenido en este título. Cualquier modificación al programa financiero deberá ser aprobado por la SCT.**

**El concesionario se obliga a entregar sus estados financieros a la SCT. cuando ésta lo requiera.**

**El concesionario no podrá ceder, gravar, traspasar, enajenar el equipo o los derechos derivados de las concesiones y los bienes afectos a la explotación de la carretera, sin la autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a ninguna persona, ya sea física o moral, ni tampoco a favor de gobiernos extranjeros.**

**La obligación anterior se refiere a que la concesión es un acto administrativo directo, dejando a un lado el acto de la subconcesión, ya sea en cuanto al objeto de la concesión o en sus accesorios, es decir que el concesionario no podrá delegar los derechos y obligaciones, adquiridos en la concesión, a otra persona, ya sea física o moral, puesto que le ha sido otorgada la exclusividad.**

**El concesionario se obliga a otorgar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, una garantía durante el plazo de la concesión para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones contenidas en el título de la concesión, cuyo monto será fijado por la SCT.**

Considero oportuno señalar que los derechos del concesionario están limitados ya que, en la mayoría de los casos, las decisiones que tome en relación a la concesión estarán sujetos a la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La vigencia de una concesión quedará establecida dentro del título de concesión y será diferente al plazo otorgado, dependiendo del tipo de concesión que se trate. En el caso de carreteras de cuota, este no podrá ser mayor a 30 años; sin embargo, a solicitud del concesionario se le otorgará prórroga por un plazo semejante al otorgado originalmente dentro del título. Esta prórroga será otorgada siempre y cuando el concesionario cumpla con las condiciones estipuladas en el título y sea solicitada durante la 5ª parte de su vigencia y un año antes de su conclusión.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes dará contestación a la solicitud de prórroga en un plazo de 60 días naturales contados a partir de la fecha de solicitud, estableciendo las nuevas condiciones de la concesión.

8.- El monto del fondo de reserva destinado a la conservación y mantenimiento de la vía.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes se obliga a constituir un fondo de reserva para la ejecución de los trabajos de conservación y mantenimiento de la carretera en un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en que se abra al tránsito.

El concesionario se obliga a pagar al Gobierno Federal como contraprestación por la explotación y operación de la carretera

concesionada un tanto por ciento de los ingresos tarifados que reciba anualmente.

Este porcentaje será fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a solicitud de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

#### **9.- Causas de revocación y terminación.**

Formas de dar por terminada la concesión de carreteras federales de cuota:

a).- Generalmente las concesiones terminan con el vencimiento del plazo otorgado en el título de la concesión.

b).- Al renunciar el titular de la concesión.

c).- Por revocación. De acuerdo al Art. 17º, las concesiones podrán ser revocadas por las siguientes causas:

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

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

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



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

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

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

**VII.- Cambiar de nacionalidad el concesionario o permisionario;**

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

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

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

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

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

**XIII.- Incumplir reiteradamente cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta ley o en sus reglamentos; y**

XIV.- Las demás previstas en la concesión o permiso que hubiere sido revocado, estará imposibilitado para obtener otro nuevo dentro de un plazo de 5 años, contarlo a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva.\*<sup>56</sup>

El procedimiento para declarar la revocación de las concesiones de carreteras federales de cuota, consiste en que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes notificará al concesionario las causas del revocación, concediéndole un término de 15 días hábiles para que ofrezca pruebas y defensas; si no se presentan pruebas y defensas, la autoridad dictará la resolución correspondiente en un plazo de 30 días naturales. En contra de la resolución que emita la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, procederá interponer, ante la misma dependencia, recurso de consideración en un plazo de 15 días naturales, contados a partir del día siguiente en que fue notificada la resolución. Este recurso tiene por objeto modificar o confirmar la resolución recurrida, motivando y fundamentando la resolución que se dictará en un plazo que no será mayor a 60 días naturales a partir de la fecha en que se presentó el recurso.

---

\*Op. Cit. pp. 128-129.

## CONCLUSIONES

- 1.- La figura de la concesión en la época virreinal, se presenta como un premio en el que el concesionario tiene más derechos que obligaciones. Ejemplos de ello son las *mercedes* y las *encomiendas*.
- 2.- En la actualidad, la naturaleza jurídica de la concesión se presenta como un acto unilateral del Estado, ya que el concesionario solamente se adhiere a las condiciones establecidas por el propio Estado.
- 3.- Revisando los derechos y obligaciones del concesionario, se puede ver claramente que las condiciones en que se otorga un título de concesión, específicamente en materia de construcción, explotación, conservación y operación de carreteras federales de cuota, están inclinadas a un mayor número de obligaciones y con un número muy reducido de derechos, que a su vez están restringidos a la autorización de la Secretaría de comunicaciones y Transportes.
- 4.- El concesionario se enfrenta al problema de desconocer si, al arriesgar su capital, podrá recuperar su inversión, además de obtener alguna ganancia; pues esto estará condicionado al resultado final que obtenga en el momento en que se inicie la explotación de la carretera y la situación económica que viva el país durante el plazo de la concesión, encontrándose desprotegido jurídicamente.

- 5.- Además, el concesionario se enfrenta a problemas como obtener un financiamiento bancario, que en la mayoría de los casos está pactado a intereses muy altos, implicando para el concesionario una gran dificultad para liquidarlos.
- 6.- Debido a lo anterior, el concesionario se ha visto en la necesidad de ocasionalmente implementar programas promocionales tales como el descuento de hasta un 30% que actualmente se está ofreciendo en la carretera Cuernavaca-Acapulco; o en el caso específico de la carretera México-Toluca, en la que se ofreció una rifa de automóviles nuevos, con la finalidad de estimular la utilización de dichas carreteras.
- 7.- Al observar que no se han obtenido los resultados esperados, para el concesionario, en la construcción y explotación de este tipo de carreteras, pensamos que deberían buscarse, de alguna manera, nuevas propuestas para mejorar esta situación.
- 8.- Se propone que el Gobierno Federal otorgue estímulos fiscales, condonando un porcentaje de los impuestos que deben pagar los concesionarios durante el lapso necesario para la recuperación de la inversión.
- 9.- También sería benéfico implementar una política económica encaminada a la reducción de las tasas bancarias aplicadas a la rama de la construcción.
- 10.- Para mejorar los tiempos en el otorgamiento de las concesiones, consideramos que el Gobierno Federal debería

buscar la forma de desconcentrar esta función; dándole más atribuciones a los estados para ejercerla.

- 11.- Por último creemos que ayudaría bastante a solucionar el problema, el que se les permitiera a los concesionarios participar de una manera más directa, en la elaboración del título de concesión, ya que en la actualidad solamente se consideran los aspectos técnicos, manifestados por el concesionario en la propuesta respectiva.
  
- 12.- De no encontrar una verdadera solución a los problemas que actualmente están enfrentando los concesionarios en materia de construcción, explotación, conservación y operación de las carreteras federales de cuota; éstos se verán en la necesidad de dedicar sus recursos y esfuerzos a una tarea que sea más rentable. Causando con esto graves perjuicios a la colectividad que incluíran el retraso de las comunicaciones y transportes necesarios para la economía de nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA** Romero, Miguel *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1993.
- CANASI**, José *Derecho Administrativo*, Editorial Depalma, Buenos Aires 1974.
- DEPINA**, Rafael y Rafael de Pina Vara *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México 1985.
- DE LA TORRE** Villar, Ernesto y Ramiro Navarro de Anda *Historia de México II*, Editorial Mc.Graw Hill, México 1995.
- DELGADILLO** Gutiérrez Luis Humberto *Elementos de Derecho Administrativo II*, Editorial Noriega Limusa, México 1989.
- Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Noriega Limusa, México 1990.

- DIEZ, Manuel María** *Derecho Administrativo Tomo III, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Arg. 1967.*
- ESCOLA, Héctor Jorge** *Compendio de Derecho Administrativo Vol. II, Editorial de Palma, Buenos Aires 1984.*
- FAYA, Viesca Jacinto** *Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1983.*
- FRAGA, Gabino** *Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1982.*
- GUTIÉRREZ y González, Ernesto** *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1993.*
- LARES Martínez, Eloy** *Manual de Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1983.*
- MARIENHOFF, Miguel S.** *Tratado del Dominio Público, Tipográfica Editora*

Argentina, Buenos Aires,  
Arg. 1960.

**MAYER, Otto**

*El Derecho Administrativo  
Alemán Tomo IV*, Editorial  
Arayú, Buenos Aires Arg.

**MARTÍNEZ Morales, Rafael I.**

*Derecho Administrativo,*  
*primer curso*, Editorial Harla,  
México 1991.

**OLIVERA Toro, Jorge**

*Manual de Derecho  
Administrativo*, Editorial  
Porúa, México 1985.

**SERRA Rojas, Andrés**

*Derecho Administrativo Tomo  
II*, Editorial Porúa, México  
1985.



## **LEGISLACIÓN UTILIZADA**

<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	Editorial Porrúa, México 1995.
<i>Ley de la Administración Pública Federal</i>	Editorial Delma, México 1995.
<i>Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal</i>	Editorial Porrúa, México 1995.
<i>Ley General de Bienes Nacionales</i>	Editorial Delma, México 1995.
<i>Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</i>	Editorial Porrúa, México 1994.