

§ 20. TEORIA GENERAL DE LA CONCESION
(SU ESTUDIO EN EL DERECHO MEXICANO)

Miguel ACOSTA-ROMERO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo en
la Facultad de Derecho de la Universidad
Nacional Autónoma de México*

SUMARIO

INTRODUCCION. 1.A) *Variabilidad según la postura política del Estado.* 2.B) *Evolución histórica.* 3.a) En España. 4.b) En los Estados Unidos Mexicanos. 5.C) *Concepto de concesión.* 6.D) *Naturaleza jurídica de la concesión.* 7.E) *Los elementos subjetivos de la concesión.* EL RÉGIMEN JURÍDICO POSITIVO. 8. Principios que rigen la concesión. 9.A) *Capacidad del concesionario.* 10.B) *Capacidad técnica del concesionario.* 11.C) *Capacidad financiera.* 12.D) *Plazo.* 13.E) *Derechos del concesionario.* 14.a) Propiedad de los bienes afectos a la explotación de la concesión. 15.b) Régimen de la concesión. 16.c) Tarifas. 17.d) Relaciones entre concesionarios y usuarios. 18.F) *Obligaciones del concesionario.* 19.G) *Rescate.* 20.H) *Derecho de Reversión.* 21. Asignación. 22.I) *Procedimiento para otorgar la concesión.* 23.J) *Extinción de la concesión.* 24.a) Cumplimiento del plazo. 25.b) Falta de objeto o materia de la concesión. 26.c) Rescisión. 27.d) Revocación. 28.e) Caducidad. 29.f) *Rescate.* 30.h) Renuncia. 31.i) Quiebra del concesionario. 32. Concesiones de las Entidades Federativas y de los Municipios

INTRODUCCIÓN

1.A) *Variabilidad según la postura política del Estado.* El concepto de concesión ha tenido diversas variantes, tanto en la doctrina, como en la práctica administrativa de los Estados. Su naturaleza jurídica, en nuestra opinión varía de acuerdo con las tendencias que puedan apreciarse en la actividad del Estado; en un Estado liberal, la concesión aparecerá como un contrato, y otorgará al particular determinados privilegios; en un Estado intervencionista, o en un Estado que tienda hacia el socialismo, la concesión

no será un contrato, sino un acto administrativo y paulatinamente se restringirá el régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares.

2.B) *Evolución histórica.* Los orígenes de la concesión son remotos. Se hablaba antiguamente de privilegios que otorgaban los soberanos para premiar a sus servidores, por servicios recibidos; generalmente consistían en otorgarles ciertas partes del territorio, así se hablaba de concesiones territoriales. También había concesiones de comercio y aun para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales, como las concesiones que se otorgaron por Inglaterra y Holanda a las Compañías de las Indias Orientales.

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

Así encontramos numerosas disposiciones legales que regulan la materia de minería y que son aplicables al Territorio de Nueva España; la primera fue 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 17 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.

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

En otras materias, verdaderamente se firmaron contratos entre la Administración Pública y los particulares para prestar determinados servicios públicos o utilizar bienes del Estado. En esos contratos, las partes

estipulaban la serie de condiciones financieras y de toda índole, que afectarían a la actividad del concesionario; en ocasiones se señalaban también en ellos las tarifas que pagarían los usuarios, ya que en esa época la Legislación Administrativa era muy escasa.

4. b) En los Estados Unidos Mexicanos los contratos a través de los cuales se otorgaban concesiones, fueron muy utilizados en el siglo pasado.

Así tenemos que, 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 el contrato-concesión al Banco de Londres y México; el 23 de agosto de 1881 se celebró un contrato entre el Banco Franco-Egipcio y el presidente Manuel González, para establecer un Banco de Depósito, Descuento y Emisión, denominado Banco Nacional Mexicano; el 18 de febrero de 1882 el contrato concesión para el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario; el 15 de junio de 1883 se celebró un convenio con el señor Francisco Suárez Ibáñez, para establecer el Banco de Empleados.

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

En materia de ferrocarriles, el primer contrato-concesión se celebró el 22 de agosto de 1837, entre el presidente Anastasio Bustamante y don Francisco de Arrillaga, para construir una vía férrea de México a Veracruz, (no se llegó a construir); el 31 de octubre de 1853, se firmó un contrato con el señor Juan Laurié Rickards, para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla; el 18 de mayo de 1861 se otorgó el derecho al señor Antonio Escandón para continuar dicha construcción; para el ferrocarril de Tehuantepec, hubo múltiples contratos-concesiones: de 1º de marzo de 1842, con el señor don José de Garay; el 5 de febrero de 1853 con la

Compañía A. G. Sloo, el 19 de enero de 1878 con el señor Edward Learned; en 1896 se firmó un convenio con la Casa Inglesa *Pearson and Sons Limited*, para tomar la compañía explotadora del ferrocarril nacional de Tehuantepec; el 8 de septiembre de 1880 se otorgó a la compañía del Ferrocarril Central México la construcción del ferrocarril entre México y Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez, Chihuahua), y el 13 de septiembre de 1880, a la Compañía del Ferrocarril Nacional, la construcción de la vía de México a Nuevo Laredo.

Es así como se observa que, durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a través de contratos; sin embargo, la evolución de los principios que regulan estos conceptos a través del tiempo, ha ido cambiando los mismos al grado de que, en nuestra opinión, es posible afirmar actualmente que en los Estados Unidos Mexicanos, la concesión ya no contiene ningún elemento contractual, sino que es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa y en ciertos casos, no sólo se ha eliminado ya el concepto de contrato en esta materia, sino que el Estado se ha reservado para sí la realización de determinadas actividades que se consideran de interés público y que antes eran realizadas por los particulares a través de concesiones; así tenemos que de acuerdo con las reformas de 29 de enero de 1960, al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, en materia de hidrocarburos y petróleo, no se otorgarán concesiones o contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado. Asimismo en materia de energía eléctrica, tampoco se otorgarán concesiones a los particulares, y esa actividad corresponde exclusivamente al Estado mexicano.

5.C) *Concepto de concesión.* El término de concesión puede significar varios contenidos.

- a. Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la Autoridad Administrativa faculta a un particular: a) Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; y, b) Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la Ley.
- b. El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.
- c. Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.

6.D) *Naturaleza jurídica de la concesión.* Hay cierta imprecisión para fijar su naturaleza jurídica; hay quienes afirman que se trata de contratos, y un sector importante de la doctrina estima que se trata de un acto mixto, que tiene una parte de contrato, una parte de acto administrativo y una parte de acto reglamentario; a esta opinión se adhieren los tratadistas mexicanos doctores Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga.

Como hemos observado al estudiar los antecedentes de la concesión, podemos estimar que este concepto puede tener un antecedente de acto administrativo (caso de la Concesión Minera en la Nueva España), y también antecedentes de contrato, según ya lo hemos relatado en materia de ferrocarriles, bancaria y de electricidad; la evolución de las ciencias y técnicas en todos los aspectos de la vida, también afecta a la evolución de la técnica del Derecho Administrativo.

Si se hace un examen metodológico de los regímenes de concesión en los Estados Unidos Mexicanos, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, aun cuando en ciertas ramas se les llama contrato-concesión, como en materia de transportes, en nuestra opinión impropriamente; existen con poca frecuencia algunos contratos-concesión en la experiencia actual administrativa, como son los relativos a la utilización de la zona costera en ciertos puertos de la República, y que son los que celebra la Secretaría del Patrimonio Nacional con los concesionarios; pero en nuestra opinión, esto viene a constituir la excepción que confirma la regla.

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

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

7.E) *Los elementos subjetivos de la concesión son:*

- a. La autoridad concesionaria, que puede ser la Administración Pública Federal, local o municipal.
- b. El concesionario, que es la persona física o jurídica a quien se otorga y que es el titular de la concesión.
- c. Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la de utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

EL RÉGIMEN JURÍDICO POSITIVO

8. *Principios que rigen la concesión.* Veremos sucesivamente los referentes a Capacidad Jurídica (A), Técnica (B) y Financiera (C); al Plazo (D), a los Derechos (E) y Obligaciones (F); el Rescate (G), la Reversión (H), el Procedimiento (I) y la Extinción (J).

9.A) *Capacidad del concesionario.* La capacidad del concesionario se aprecia a través del estudio del régimen jurídico de cada Estado y puede ser más o menos restringida.

Hay Estados que no señalan ningún límite de capacidad a los concesionarios, o establecen un mínimo de requisitos: el concesionario puede ser nacional o extranjero, la concesión puede ser contrato, etc.

En otros regímenes o Estados, se señala una serie de limitaciones a las actividades sujetas a concesión; por ejemplo, en México no pueden otorgarse concesiones sobre explotación de hidrocarburos y petróleo, ni tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica, actividades que en otros ámbitos sí pueden desarrollar los particulares.

Así la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, párrafo sexto, ordena que en esas materias no se otorgarán concesiones a los particulares y el Estado llevará a cabo la explotación en esos sectores. Otra limitación que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 27, fracción I, es que las concesiones de explotación de minas o agua sólo se otorgarán a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, salvo que los extranjeros convengan con los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la Cláusula Calvo.

Hay leyes secundarias que exigen al concesionario la nacionalidad mexicana, o de las sociedades a las que se pueden otorgar dichas concesiones, que estén exclusivamente constituidas por ciudadanos mexicanos, por ejemplo, las concesiones de transportes previstas en la Ley de Vías generales de comunicación y las de radiodifusión y televisión.

Igual tendencia se aprecia, un poco menos rígida, en materia de minería.

10.B) *Capacidad técnica del concesionario.* Puede apreciarse en dos aspectos: personal y material. a) El concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacidad técnica, ya sea en lo personal, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concesionada, especialmente si se trata de servicio público. Por ejemplo, en la concesión para transporte aéreo, el concesionario deberá contar con pilotos, mecánicos y demás auxiliares, que tengan los conocimientos adecuados en esa materia; lo mismo en la concesión minera, debe contar con técnicos en explotaciones de yacimientos. b) Los medios necesarios para prestar la concesión consisten en el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo, necesarios para realizar esa actividad. Así tenemos en los ejemplos antes citados que el concesionario de transporte aéreo debe tener el equipo de vuelo adecuado, y en la concesión minera, las instalaciones de extracción y beneficio del mineral.

11.C) *Capacidad financiera.* La capacidad financiera es también otro requisito que generalmente se exige al concesionario y consiste en que éste debe tener el capital necesario que le permite contratar al personal que va a prestar el servicio, el que va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado, y adquirir el equipo, y los bienes que también se destinarán a ese efecto. Hay casos en que las leyes exigen al solicitante de una concesión, la constitución de depósitos en efectivo, o el otorgamiento de garantías para garantizar la capacidad técnica y financiera del propio solicitante, como en las concesiones de radiodifusión, en que se garantiza, de antemano, la adquisición del equipo de transmisión.

12.D) *Plazo.* Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso de tiempo más o menos largo, durante el cual, el concesionario disfruta de los derechos derivados de ese acto.

No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, pues como ya vimos anteriormente, esta noción va paralela con las ideas políticas que

sustentan los gobernantes de los diversos países. En países de ideas liberales, como se entienden en el campo de la economía, habrá concesiones por plazos sumamente largos, o aun concesiones en que no se establezca duración; por el contrario en países que intervienen en mayor grado en la actividad social y en todos los órdenes, se restringe el plazo.

En los Estados Unidos Mexicanos, y durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a plazos que fluctuaban entre cincuenta y cien años.

Actualmente, las concesiones, sobre todo las mineras, se otorgan por veinticinco años, renovables por otros veinticinco. En materia de vías generales de comunicación, se otorgan por veinte años las de caminos, y se limitan a cinco vehículos por titular; a treinta años las de obras en zonas federales y asimismo a treinta años las de transporte aéreo, prorrogables por períodos adicionales de diez años; las de radiodifusión y televisión por treinta años refrendables; en las concesiones de caza y pesca el plazo es mínimo, casi perentorio.

Hay concesiones que no tienen plazo, por ejemplo, las concesiones bancarias, y las concesiones para uso y aprovechamiento de aguas nacionales, así como en las de educación, si se considera que en ciertos casos se trata de concesión para prestar esa clase de servicio público.

El hecho de que no tengan plazo, creemos que no desvirtúa las características de concesión ya que, por la naturaleza de la actividad o la finalidad de las mismas, se estima que el plazo puede ser indefinido, mas no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada cuando así lo ameriten causas de interés público.

13.E) *Derechos del concesionario.* El concesionario, previamente al acto administrativo, se reconoce que no tiene ningún derecho, éste nace y se genera con el acto de la concesión. Desde este punto de vista, es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en el que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos que una vez satisfechos le permiten realizar esa actividad.

Una vez otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de servicio público, el de establecerlo y

explotarlo; en la de bienes del Estado, el de utilizarlos, y en ciertas ocasiones, apropiárselos (minas y aguas nacionales).

Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, sí vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad. Anteriormente se decía que este concepto y el plazo formaban parte del elemento contractual. En nuestra opinión, y en la experiencia administrativa mexicana, ya no se celebran contratos sobre este aspecto, sino que el concesionario calcula previamente cuál podría ser el rendimiento que obtenga de una concesión y si el cálculo le es favorable, la solicitará, pero no entra en un convenio con la administración, sobre este aspecto; tampoco el plazo se discute, sino que ya está previamente fijado por las disposiciones legales que rigen las distintas materias.

El régimen de la concesión en los Estados Unidos Mexicanos, impone el principio de intransmisibilidad de los derechos derivados de la concesión, o bien se permite la transmisión llenando ciertos requisitos y previa anuencia de la autoridad concedente.

Generalmente se prohíbe transferir, ceder, gravar o enajenar las concesiones; en caso de que se realicen esos actos en contra de esa prohibición, la transferencia no producirá efectos y la concesión se extinguirá o caducará.

No obstante lo anterior, hay concesiones como la bancaria, la minera, la de transportes, la de radiodifusión, y algunas otras en la que, previo el cumplimiento de requisitos señalados por las disposiciones legales, y con el consentimiento indispensable de la autoridad administrativa, podrán transferirse, disponerse o gravarse esos derechos; el concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, pues esos derechos son administrativos, limitados por las leyes y el propio acto de la concesión pero no llegan a tener las características que el Derecho Civil señala a los Derechos reales.

14. a) *Propiedad de los bienes afectos a la explotación de la concesión.* Se reconoce que el concesionario es propietario de ellos, aunque sujetos a ciertas modalidades, ya que no puede gravarlos, ni cederlos sin permiso de la autoridad y estarán sujetos a la reversión. Son el conjunto de ele-

mentos materiales que se destina a la explotación de la concesión. Por ejemplo, equipo de transporte, plantas de beneficio de mineral, etc.

En la concesión de explotación de bienes del Estado, el concesionario se hará dueño de aquellos bienes que extrae y beneficia, sobre todo los minerales.

15.b) *Régimen de la concesión.* El régimen de la concesión es de derecho público, así tenemos que existen leyes administrativas que regulan esta materia y que son, entre otras: Ley Orgánica del Distrito Federal, Código Agrario, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Navegación y Comercio Marítimo, Ley de Aguas Nacionales, Ley Minera, Ley General de Radiodifusión y Televisión, Ley Orgánica de la Educación, Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Ley Forestal y Ley Federal de Caza, así como los reglamentos de estas leyes y decretos, acuerdos y circulares sobre las mismas, en los que se fija el régimen general de las concesiones, desde la solicitud que presente el particular a la administración pública, modo de prestación de las mismas, tarifas, relaciones con los usuarios y terceros hasta su extinción.

16.c) *Tarifas.* La tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos; generalmente se escucha a los concesionarios en la fijación de las tarifas, sin que esto quiera decir que constituyen contratos; las tarifas son obligatorias para el concesionario y el usuario; en la práctica algunas se publican en el *Diario Oficial de la Federación*, y en nuestra opinión deben tener además publicidad por otros medios.

Las tarifas se calculan sobre bases técnicas, que permitan al concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio. La doctrina considera que cuando el Estado agrava las condiciones de prestación del servicio debe: a) Indemnizar al concesionario, b) Otorgarle subsidios fiscales, o, c) Permitir la elevación de las tarifas.

No siempre el Estado fija las tarifas, pues hay casos en que permite que las partes las ajusten mediante los contratos que celebren entre concesionarios y usuarios.

17.d) *Relaciones entre concesionarios y usuarios.* Ya vimos que el régimen de las concesiones está constituido por un conjunto de disposicio-

nes de Derecho Público que fijan con detalle la forma y términos en que se debe prestar el servicio público, o usar los bienes del Estado; según la doctrina, hay varias posibilidades cuando el usuario utiliza el servicio público: a) celebra un contrato civil, b) celebra un contrato mercantil, c) se sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto unión.

Estimamos que hay casos en que sí se celebra un contrato mercantil, por ejemplo el transporte aéreo, marítimo o terrestre de largas distancias; sin embargo, hay otros casos en que es casi instantánea la prestación del servicio con la voluntad de utilizarlo, por ejemplo el transporte urbano, en que se paga la tarifa en el momento de abordar el vehículo; en este supuesto consideramos que hay acto unión.

18.F) *Obligaciones del concesionario.* Son: a) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión (aun cuando contrate personal, porque materialmente no pueda llevar a cabo todos esos actos, pero aquél deberá estar bajo su supervisión); b) No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente; c) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas; d) No ceder, traspasar o gravar el equipo y los bienes destinados a la concesión sin consentimiento de la autoridad concedente; e) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio o explotar los bienes; f) Prestar el servicio o explotar los bienes en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

19.G) *Rescate.* Es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado; el rescate es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa, rescata los bienes que había concesionado previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación; en mi opinión ese rescate constituye un caso típico de revocación administrativa. Se dice que es rescate porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.

20.H) *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 al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.

No en toda clase de concesiones existe el derecho de reversión: se daba en las concesiones de energía eléctrica, se encuentra con ciertas limitaciones en la concesión de transporte (no revierte el equipo únicamente las instalaciones de las terminales), se aprecia en cierta clase de concesiones de aguas nacionales, en las de radiodifusión, y no existe en las concesiones bancarias, ni en las de educación, en las de pesca, ni tampoco en las de caza, en estas últimas el concesionario simplemente se apropia del bien del Estado de acuerdo con los términos de la propia concesión.

21. *Asignación.* Una figura jurídica, que tiene cierto paralelo con la concesión minera, es la asignación minera que es definida como "Un acto administrativo mediante el cual el Estado otorga a las entidades públicas mineras, el derecho de explotar las sustancias minerales contenidas en la zona motivo de la asignación así como los derechos conexos necesarios para poder efectuar dichos trabajos de explotación".¹

Consideramos que constituye un decreto de destino mediante el cual la administración pública federal señala y afecta una superficie y los minerales contenidos en el subsuelo de la misma, para que sean explotados por una entidad pública minera (que forma parte de la organización desconcentrada o descentralizada de la propia Federación). La duración de la asignación es sin límite y la superficie asignada puede ser mayor que la que puede ser objeto de concesión. Es una institución nueva dentro del Derecho minero mexicano y está establecida en la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales.²

22.I) *Procedimiento para otorgar la concesión.* El procedimiento para otorgar la concesión se inicia con una solicitud del particular en la que se llenan todos los requisitos que exigen las disposiciones legales; generalmente se publica un extracto de la misma en el *Diario Oficial de la Federación*; hay casos en los cuales, anteriores concesionarios, o personas que tengan interés, pueden oponerse a su otorgamiento (en materia de transportes, aguas nacionales, radiodifusión y televisión y minería, hay procedimientos de oposición, no existe en materia bancaria, educativa, de caza y pesca). En este procedimiento de oposición hay escritos de las partes que fijan la controversia, ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y resolución que dicta la propia autoridad administrativa; si de-

1. Herrera Cabañas, Rafael, *Las entidades públicas mineras*, México 1968, p. 38.
2. *Diario Oficial de la Federación*, de 4 de enero de 1966.

clara procedente la oposición no se otorga la concesión, si se rechaza se continúa el procedimiento para el efecto de que, si se cumplen los demás requisitos y lo estima conveniente la autoridad, se otorgue la concesión. Se ha discutido la naturaleza de este procedimiento administrativo, se dice que es casi judicial porque resuelve una controversia; creo yo que no se resuelve una controversia sino que únicamente declara si es procedente o no la oposición, pues quedan a salvo los derechos de las partes, para acudir a la autoridad judicial federal para que ésta resuelva el conflicto de fondo entre ellas.

La última fase del procedimiento para otorgar la concesión es que la autoridad administrativa aprecie si el solicitante cumplió con todos los requisitos, si tiene capacidad general, técnica y financiera, haya otorgado las garantías previstas; y si lo estima conveniente al interés general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que generalmente se publica en el *Diario Oficial de la Federación*. (Hay casos en que no se publica, sino simplemente se notifica personalmente como en las concesiones de educación, de caza y pesca).

Como ya se dijo es un acto discrecional de parte de la autoridad, y no se trata de un acto obligatorio reglado o vinculado, puesto que las leyes antes citadas no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, sino al contrario, la facultan para tomar esa decisión discrecionalmente.

23.J) *Extinción de la concesión*. Los modos de extinción de la concesión son varios; el más normal es el cumplimiento del plazo; luego tenemos la falta de objeto o materia de la concesión, la revocación, la caducidad, la rescisión y el rescate.

No hay precisión en la legislación administrativa sobre las causas de terminación antes aludidas, se utiliza una terminología a veces imprecisa; la práctica se orienta a considerar después del plazo, a la caducidad como causa de terminación más importante.

24.a) *Cumplimiento del plazo*. Al terminarse el período de tiempo previsto en la concesión, termina ésta, salvo en aquellos casos en que puede prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo. El efecto más importante que produce el cumplimiento del plazo es la reversión que ya comentamos anteriormente.

25.b) *Falta de objeto o materia de la concesión.* Si se hace imposible la prestación del servicio público, o si se agotan los minerales en las concesiones la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones de objeto o materia.

26.c) *Rescisión.* Se considera 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. Sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aún se celebran contratos-concesión, como ya se indicó, por ejemplo, los de utilización de la franja costera.

27.d) *Revocación.* La práctica administrativa de los Estados Unidos Mexicanos se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; así en la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minera, de transporte, bancaria y de educación, son causas de revocación las faltas de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos o el propio acto de la concesión.

28.e) *Caducidad.* Opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamentos o en el acto de la concesión, dentro de determinado plazo, y no cumple con ellos, por ejemplo cuando no adquiere el equipo necesario para prestar el servicio público, o no inicia la prestación de éste en el plazo previsto, cuando en la concesión minera no realiza las inversiones a que está obligado en cierto tiempo, u opera la caducidad. A veces se dan en las leyes administrativas, como causa de caducidad, causas que constituyen incumplimiento, o bien, causas de revocación.

29.f) *Rescate.* Sólo opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado según ya lo expusimos líneas atrás.

30.h) *Renuncias.* Aun cuando no se ha estudiado a fondo, existe la posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga de los derechos que tenga a su favor; sin embargo, creemos que no puede ser una renuncia lisa y llana, sino que

dependerá de la importancia del servicio público o de la necesidad que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión. En algunas ocasiones, podrá tratarse de un servicio público obsoleto o por ejemplo de la explotación de minerales que no sea económica, en cuyo caso parece ser que no habría interés público en que continuara forzosamente la concesión.

Habrán otros supuestos en los que la necesidad o el interés público impongan la conveniencia de que la administración pública no acepte la renuncia mientras tanto no se asegure o bien la transmisión de la empresa (económicamente considerada) a terceros que presten el servicio o exploten los bienes del Estado y aseguren la continuidad normal de esas actividades, o bien que la propia administración se haga cargo de ellas.

31.i) *Quiebra del concesionario.* La quiebra del concesionario en la empresa que presta los servicios o explota los bienes puede traer también la extinción de la concesión y se estima que en estos casos las autoridades, cuando se trate de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad, deben asegurar la continuidad de los mismos; así tenemos, por ejemplo, el caso reciente de la quiebra del ferrocarril Penn Central en los Estados Unidos, en el que la Corte Federal del Distrito de Filadelfia aseguró que los trenes continuarán operando normalmente, a pesar del estado de quiebra.³

Quando se presentan las causas de incumplimiento que dan origen a la revocación, o las causas que provocan la caducidad, se sigue por lo regular un procedimiento administrativo en el que la autoridad determina la existencia de esas causas, notifica al concesionario para que manifieste lo que a derecho convenga, o exhiba pruebas que acrediten que no incurrió en falta, y posteriormente se dicta un acto administrativo declarando la revocación o la caducidad de la concesión; este acto en la mayoría de los procedimientos también se publica en el *Diario Oficial de la Federación*.

De acuerdo con la práctica administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trata de caducidad, al procedimiento le llaman de incurso en caducidad. El efecto de la revocación por incumplimiento, o caducidad, además de extinguir la concesión, es de fincar responsabilidades administrativas a cargo del concesionario, que generalmente se hacen efectivas, ejecutando las garantías que éste hubiera otorgado.

3. Revista *Time*, correspondiente al 6 de junio de 1970, p. 46.

32. *Concesiones de las entidades federativas y de los municipios.* Consideramos que los principios que hemos estudiado para el concepto de concesión en el ámbito federal, son aplicables, desde luego con las variaciones que imponga la legislación local, la práctica, y las necesidades, a las concesiones de servicios públicos locales o municipales y a las de explotación de bienes de las entidades públicas en cuestión.

BIBLIOGRAFIA

- Bielsa, Rafael: *Estudios de Derecho Público y Derecho Administrativo*, 1950, Buenos Aires.
- Bullrich, Rodolfo: *La Naturaleza Jurídica de la Concesión de Servicios Públicos*, Buenos Aires, 1936.
- García Oviedo, Carlos: *Derecho Administrativo*, séptima edición, Madrid, 1959.
- Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961. Vol. II.
- Jeze, Gastón: *Principios del Derecho Administrativo*, editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, tomos V y VI.
- Laubadère, André de: *Traité élémentaire de droit administratif*, Quatrième Edition, Paris, 1967. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Mayer, Otto: *Derecho Administrativo alemán*, editorial Depalma, Buenos Aires, 1951.
- Moreno Castañeda, Gilberto: *La Moneda y la banca en México*, Guadalajara, 1955. Imprenta Universitaria.
- Sarabia, Alberto Guillermo: *Naturaleza jurídica de las concesiones de servicio público*, "Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", septiembre a diciembre 1955, Buenos Aires.
- Sayagués-Laso, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, 2 tomos, Montevideo, 1953-1959, 3ª ed., 1963. (Hay trad. francesa, ed. L.G.D.J., París, 1964).
- Vázquez del Mercado, Alberto: *Concesión minera y derechos reales*, Porrúa Hnos., S.A. México, 1946.
- Vedel, Georges: *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964.
- Villegas Basavilbaso, Benjamín: *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, tipográfica Argentina, 1949.
- Waline, M.: *Droit administratif*, Sirey Editions, 9ª Edition, Paris, 1963.