

### **3. ACTOS ADMINISTRATIVOS**

#### **3.1. Licencias.**

Son medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio. Un ejemplo son las licencias de manejo.

Es necesario destacar que estos conceptos se refieren a la aumento o acrecentamiento de la esfera jurídica de los gobernados; asimismo, es importante aclarar que la doctrina sostiene que autorización es la categoría o género y los demás conceptos son formas de la misma, las cuales comparten principios y régimen jurídico.

Para ampliar este tema se citan las siguientes jurisprudencias:

A) No. Registro: 171,431  
Tesis aislada  
Materia(s): Administrativa  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXVI, Septiembre de 2007  
Tesis: I.15o.A.79 A  
Página: 2546

LICENCIAS Y MANIFESTACIONES DE CONSTRUCCIÓN. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 256 DEL REGLAMENTO RELATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL 29 DE ENERO DE 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, AL DEJAR AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEFINIR LAS CAUSAS SUPERVENIENTES DE OPORTUNIDAD E INTERÉS PÚBLICO PARA REVOCAR AQUÉLLAS.

La seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo, desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados, pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía y las leyes apropiadas; desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública. Ahora bien, el artículo 256 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 29 de enero de 2004, prevé que la autoridad competente declarará la nulidad del registro de manifestación de construcción, de la licencia de construcción especial, de la autorización o del permiso, en los siguientes casos: 1. cuando se haya expedido con base en informes o documentos falsos o apócrifos; 2. que no contengan firma autógrafa, o se hayan expedido por autoridad no competente o cuando los

documentos relacionados con esa autorización se hubieren otorgado en contravención a lo dispuesto por el propio reglamento; 3. que la autoridad estará facultada para revocar el registro de manifestación de construcción o la licencia de construcción especial, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad o interés público en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. En ese sentido, en el artículo 2o. del último ordenamiento señalado se definen los conceptos básicos del procedimiento administrativo del Distrito Federal, pero no se contemplan las causas supervenientes de oportunidad e interés público que se enuncian en el último párrafo del artículo 256 del reglamento en comento, pues incluso, en la fracción XXV del numeral 2o. del ordenamiento legal en cita, únicamente se precisa que revocación es el acto administrativo emitido por la autoridad competente por virtud del cual se retira y extingue a otro que nació válido y eficaz, que tendrá efectos sólo para el futuro, el que es emitido por causas supervenientes de oportunidad e interés público previstos en los ordenamientos jurídicos que modifican las condiciones iniciales en que fue expedido el original; sin embargo, esa porción normativa únicamente reitera que la revocación de un acto administrativo puede ser cuando sobrevengan causas de "oportunidad" e "interés público", de conformidad con las demás disposiciones legales, sin definir qué debe entenderse por esos conceptos y en qué otros ordenamientos se encuentran, dejando al arbitrio de la autoridad administrativa definir lo que el legislador local no realizó, supliendo esa oscuridad con el ejercicio discrecional de la administración pública de determinar lo que en cada caso le parezca lo que son la "oportunidad" y el "interés público". Sobre esas premisas, el último párrafo del citado artículo 256, lejos de dar seguridad jurídica al gobernado y otorgar la garantía necesaria para su defensa y que esté en aptitud de saber si se subsume o no en la hipótesis de revocación de su manifestación de construcción, propicia inseguridad jurídica y lo coloca en estado de indefensión, toda vez que deja al libre arbitrio de las autoridades administrativas que definan las acepciones de oportunidad e interés público, y campea la interpretación arbitraria del supuesto de revocación de mérito, pues la generalidad de esa disposición no permite al gobernado conocer cuál es en sí la causa de revocación, con lo que viola la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

#### DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 26/2007. Jefe de Gobierno y Secretario de Gobierno, ambos del Distrito Federal. 13 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Edgar Genaro Cedillo Velázquez.

B) No. Registro: 185,264

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVII, Enero de 2003

Tesis: I.4o.A.358 A

Página: 1724

ANUNCIOS. EL AVISO DE SOLICITUD DE REVALIDACIÓN DE LA LICENCIA PARA SU FIJACIÓN, INSTALACIÓN O COLOCACIÓN, SELLADO DE RECIBIDO POR LA AUTORIDAD, ES SUFICIENTE PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO.

Conforme al artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al que remite el artículo 64 del Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, el trámite para la revalidación de licencias, autorizaciones o permisos se podrá hacer mediante un aviso por escrito que contendrá la manifestación del interesado, bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que las condiciones en que se le otorgó originalmente la licencia, autorización o permiso de que se trate no han variado, debiendo acompañar una copia simple del documento que corresponda. Por tanto, si el quejoso exhibe, sellado de recibido por la autoridad, el aviso de solicitud de revalidación de licencia para la fijación, instalación o colocación de anuncios en el que, con fundamento en el precepto citado en primer término, se realiza esa manifestación y se exhibe copia de la licencia respectiva, es claro que acredita la afectación que a su interés jurídico le puede ocasionar la orden de retiro del anuncio reclamada.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Amparo en revisión 27/2002. Publicidad Castro Rodríguez, S.A. de C.V. 13 de marzo de 2002.  
Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Rafael Blanco Salazar.

### **3.2. Permisos.**

Es el acto administrativo por el cual remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexistente un derecho, por tanto, no se trata de un privilegio. Un ejemplo es la utilización de la vía pública.

En relación a este tipo de acto administrativo la siguiente interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

No. Registro: 195,054

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Diciembre de 1998

Tesis: IX.1o. J/4

Página: 991

PERMISOS O CONCESIONES DE TAXIS. EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUEDE DECLARARLAS INEXISTENTES.

Si bien es cierto que la Ley de Transporte Público del Estado de San Luis Potosí, abrogada y la vigente, no facultan expresamente al Gobernador Constitucional del Estado para declarar la inexistencia de las concesiones para la explotación del servicio público de taxi, expedidas por funcionarios que carecían de facultades para ello, también lo es que si el artículo 9o., fracción III, de la Ley de Transporte Público vigente, faculta al titular del Ejecutivo del Estado para otorgar, cancelar, modificar, suspender o anular esas concesiones, es dable concluir que sí se encuentra comprendida entre sus atribuciones, el declarar su inexistencia, ya que esta última se equipara materialmente a una anulación o cancelación.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo directo 79/98. Manuela Olvera Zamora. 19 de marzo de 1998. Unanimidad de votos.

Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo.

Amparo directo 78/98. José Ángel Rodríguez Olvera. 2 abril de 1998. Unanimidad de votos.

Ponente: Carlos Chowell Zepeda. Secretario: Faustino Azpeitia Arellano.

Amparo directo 205/98. Raúl Rodríguez Manzano. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos.

Ponente: Carlos Chowell Zepeda. Secretario: Faustino Azpeitia Arellano.

Amparo directo 206/98. Luis Ángel Rodríguez García. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro. Secretario: Roberto M. Cordero Carrera.

Amparo directo 207/98. Omar Rodríguez Manzano. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: José Luis Solórzano Zavala.

### **3.3. Autorizaciones.**

Es un acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que esta previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancia que la autoridad valorara.

A la teoría tradicional del derecho preexistente, se le ha contrapuesto la tesis que solo existe una expectativa de derecho, ya que antes de la autorización el gobernador no tiene facultad concreta para efectuar la actividad. Un ejemplo es la autorización para operar casas de cambio de divisas

### **3.4. Concesión administrativa.**

La concesión es un acto administrativo, para conocerla a fondo es indispensable aportar algunas nociones de ella. El acto administrativo será toda actividad o función administrativa, es un acto que entra en la clasificación *latu sensu* de los actos jurídicos. Por ello antes de aporta el concepto de concesión es indispensable determinar que es el acto administrativo. Por tal se entiende a:

“(...) Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas. (...)”

(...) La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo, realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. (...)”

(...) Es la declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa. (...)”<sup>1</sup>

Una noción más de acto administrativo, es la que proporciona la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que dice así:

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael; ob. cit.; pp. 239, 240. Las tres nociones fueron tomadas por el autor citado de diversos autores, la primera, de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández; la segunda de Guido Zanobini y la tercera, de Manuel M, Díez.

“**Artículo 2º.**- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por: (...)

I. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”<sup>2</sup>

Con estos precedentes la concesión puede ser vista como la cesión de un derecho o una propiedad por un tiempo y bajo condiciones específicas. Las otorgan los Estados o las municipalidades a las empresas privadas para la explotación de minas, saltos de agua, ferrocarriles, teléfonos y otros servicios públicos.<sup>3</sup>

Otra noción de concesión es la siguiente:

“Autorización dada por la Administración Pública para que un particular a cambio del pago de un canon pueda explotar o hacer uso de un bien o un servicio público. Es un derecho temporal y revierte el bien o el servicio público al Estado en el plazo y condiciones que se señalan en la concesión administrativa.”<sup>4</sup>

La concesión es una figura jurídica generadora de empleos y, por tanto, estimula el fomento de la riqueza nacional, al mismo tiempo que refleja una actitud económicamente sana, ya que el Estado podrá dirigir sus recursos económicos hacia proyectos o planes prioritarios y dejar a los particulares que cubran con su propio esfuerzo ciertas áreas de servicios o de explotación de riquezas nacionales.

### **Clases de concesiones.**

Dado que la concesión es un acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público, la concesión se puede dividir en dos tipos:

---

<sup>2</sup> ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; Artículo 3º; Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1995 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 1995; [En línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Leyes/DFLEY35.pdf> Fecha de consulta: 8 de julio del 2009. Esta ley ha sido reformada en varias veces, los datos de dichas reformas son los siguientes: 1. 29 de enero de 2004, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 8-TER 2. 29 de enero de 2004, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 8-TER; 3. 07 de junio de 2006, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 65; 4. 26 de junio de 2006, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 73; 5. 07 de enero de 2008, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 247

<sup>3</sup> Véase; Diccionario Económico de nuestro tiempo; [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.eumed.net/coursecon/dic/dent/c/cona.htm> Fecha de la consulta: 9 de julio de 2009.

<sup>4</sup> Diccionario Financiero; [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: [http://www.dolarpeso.com/diccionario\\_financiero/diccionario.php?file=c.html](http://www.dolarpeso.com/diccionario_financiero/diccionario.php?file=c.html) Fecha de la consulta: 9 de julio de 2009.

- a) Concesión para el manejo y explotación de un servicio público.
  - b) Concesión para la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público.
- En los temas que se analizarán adelante se tratará a detalle cada una de estas concesiones.

### **Naturaleza jurídica.**

La concesión es un acto administrativo que resulta ser un medio eficaz dentro del Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos federales, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar, ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política.

La doctrina del derecho administrativo ha tratado de explicar la naturaleza jurídica de la concesión a través de tres explicaciones teóricas:

- a) La concesión es un contrato.
  - b) La concesión es un acto unilateral.
  - c) La concesión es un acto mixto.
- a) Esta teoría de la concesión sostiene es un contrato en razón de que es muy similar con la figura jurídica del contrato de obra pública. Esta posición ha sido abandonada, aunque actualmente hay autores como Sabino Álvarez Gendin que siguen concibiendo a la concesión como un contrato público, lo que la especie al género, al ser una relación, en el que el concesionario y el Estado se obligan recíprocamente por las cláusulas convenciones, creando una situación contractual sujeta a las reglas del Derecho Civil, tanto en su formación, como en su interpretación y los consecuentes derecho y obligaciones.
- b) En cuanto a ver a la concesión como acto unilateral, o sea, un acto típico del poder público en ejercicio exclusivo de la potestad soberana, porque en la concesión el concesionario se somete a un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria, predeterminada, sin que la voluntad de aquél – concesionario- intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

Olivera Toro dice, que la sumisión del concesionario a que el Estado le transfiera una porción de las funciones que le corresponden, lleva implícita la idea de una

situación de privilegio arbitrario para modificar o revocar el régimen a que está sujeta la concesión, cuando así lo exige el interés público.

En esta idea se percibe una confusión conceptual, pues como se aprecia hay quienes doctrinarios que pretenden encerrar a la concesión como acto unilateral aludiendo que la voluntad del concesionario no interviene en ningún momento, ya que sólo se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas, cuando la verdad es que realmente existen los elementos de un contrato, al existir un objeto que sería la concesión y el consentimiento, aunque éste se reduzca a una aceptación de lo propuesto, sobre este sentido es algo parecido al contrato de adhesión.

c) La concesión es un acto mixto, esta explicación de la naturaleza de la concesión es la más aceptada, teniendo su origen en el Derecho Francés. Así, la concesión se descompone en dos elementos:

\* La situación reglamentaria –acto unilateral-.

\*El Contrato Administrativo –acto contractual-.

Es una situación reglamentaria, ya que esta situación es consecuencia de la organización del objeto de la concesión, siendo la más importante, porque la relación contractual generalmente está circunscrita a cuestiones de carácter financiero, estando subordinada a la situación reglamentaria.

Esta posición es criticada en el sentido de que es imposible hacer una separación radical de la situación reglamentaria y del acto de contratación, debido a que lo que se cree pertenece a la organización y funcionamiento del servicio puede, al mismo tiempo, considerarse dentro del elemento financiero y viceversa.

Sin embargo, se reconoce la existencia de una situación reglamentaria – contractual en donde se funden normas que el Estado puede modificar unilateralmente, atendiendo a un fin de utilidad pública y normas de carácter contractual que establecen la garantía de equilibrio financiero para el concesionario.

Ahora bien, si a los dos elementos anteriores se adiciona un tercero, la explicación teórica de concebir a la concesión como un acto mixto adquiere más fuerza, ese elemento sería: un acto condición.

Es así como la concesión sería:

- a) Un acto reglamentario.
- b) Un acto condición.
- c) Un contrato.

El acto reglamentario fija normas a las que ha de sujetarse la organización funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación de servicio, derecho de usuarios, etcétera.

La administración tiene la facultad de variar las condiciones en cualquier momento, de acuerdo a las necesidades que se deban satisfacer con el servicio, sin que intervenga el conocimiento del concesionario.

El acto condición se actualiza, a favor o en perjuicio del concesionario, todos los derechos y obligaciones previamente establecidos en la ley, e incluso le impone cargas que éste debe cumplir en el desempeño de su función. De la propia ley, se derivan las facultades que tienen los concesionarios para obtener ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales e incluso, en algunos casos, pueden promover el inicio del procedimiento de expropiación.

El acto contractual, el cual está constituido por ciertas cláusulas que conceden ventajas pecuniarias al concesionario, además, es aquí donde se consagra la verdadera protección de sus intereses y la garantía de sus inversiones.

Finalmente, Acosta Romero considera que la concesión es un acto administrativo discrecional, basándose en que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la administración, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las mismas.<sup>5</sup>

Puede haber concesiones sobre servicios público o sobre bienes del Estado, en cada caso se regulará su otorgamiento y funcionamiento de forma particular y diferente.

### **3.5. Servicio público**

---

<sup>5</sup> CALAFELL, Jorge E; Teoría General de la Concesión; [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf> Fecha de la consulta: 8 de julio de 2009. Este punto temático se basó en este documento.



El servicio público constituye sólo una parte de la actividad del Estado, que está al lado de la actividad de policía, que es la que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma. El servicio público considerado como una parte tan solo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una acción creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de una creación.

El servicio público es:

“(…) una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua, realiza el Estado por sí o a través de los particulares concesionarios, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para satisfacer las necesidades colectivas de interés general.”<sup>6</sup>

Dentro de la legislación mexicana no está preciso de manera uniforme el concepto de servicio público, ya que de él hacen mención los artículo 3° fracción VIII, 5, 13, 73 fracción XXV y 123 fracción XVIII, 115 fracción III, entre otros ordenamientos constitucionales, con independencia de otras normas jurídicas federales como las de la Ley de Bienes Nacionales o el Código Penal Federal.

Los servicios públicos se ha divididos en:

- a) Servicios públicos nacionales, que están destinados a satisfacer las necesidades de toda la nación.
- b) Servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías de comunicación.
- c) Servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas, por ejemplo: los servicios de enseñanza.

Las características que tiene un servicio público son:

- a) Es una creación jurídica , no hay servicios no hay norma que lo cree

---

<sup>6</sup> DELGALLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinoza; Compendio de Derecho Administrativo; Porrúa; 7ª edición; México; 2005; p. 369.

- b) Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida, sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender corresponde exclusivamente al estado
- c) Su desempeño requiere una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida
- d) Su prestación debe ser siempre regular, uniforme continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionado certidumbre al usuario; uniforme, en razón de que se prevea en los volúmenes y la calidad fijada, sin discriminación o privilegio alguno.
- e) Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro
- f) Su actividad se rige por reglas de derecho público , aun cuando sea prestado por particulares concesionarios
- g) En su desempeño requiere tener en cuenta el interés del usuario ya que se no ser así no satisfaría la necesidad colectiva que pretende subsanar; incluso en aquellos servicios públicos que se otorgan de forma gratuita; además , debe señalarse el mecanismo de defensa del particular contra deficiencia provenientes de la presentación que recibe