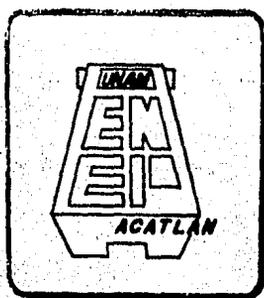


Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN



Análisis Jurídico del problema del transporte urbano en el Distrito Federal



Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta :

Juan Carlos González Arzate



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.

I N D I C E

INTRODUCCION	Pag. I
--------------	-----------

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES SOBRE EL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO EN EL D.F.

1.-	Antecedentes Históricos	1
2.-	Importancia del Servicio de Transporte urbano	5
3.-	Clases de Transporte Urbano	9
4.-	Ubicación de transporte en el Sistema Administrativo	14

CAPITULO II

LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL SERVICIO PUBLICO.

1.-	Evolución del Concepto Servicio Público	20
2.-	Elementos del Servicio Público	22
3.-	Dificultad en cuanto a la definición del concepto Ser_vicio Público.	35
4.-	El concepto de Servicio Público en la Ley Orgánica del Departamento del D.F.	37
5.-	La función administrativa y el Ejecutivo Federal	45
6.-	El artículo 89 Constitucional	47
7.-	El Departamento del Distrito Federal y la prestación - de los Servicios Públicos.	51

CAPITULO III

	Pag.
LA CONCESION ADMINISTRATIVA	
1.- Consideraciones Generales	63
2.- Definición de la Concesión	65
3.- Naturaleza jurídica de la Concesión	69
4.- Clases de Concesión	74
5.- La Concesión para la explotación de bienes propiedad del Estado.	76
6.- La Concesión del servicio público	78
7.- La Concesión del servicio público en la Ley Orgánica del Departamento del D.F.	87

CAPITULO IV

LA ALIANZA DE CAMIONEROS DE MEXICO

1.- La Concesión otorgada a la Alianza de Camioneros	103
2.- Los problemas del transporte urbano en la Ciudad de México.	110
3.- Análisis del acuerdo por el que se revoca la concesión para la prestación del servicio público de transporte de personas a la Alianza de Camioneros de la Ciudad de México, A.C.	139
4.- Análisis de los términos Municipalización, Estatización y Expropiación del transporte del Distrito Federal.	148

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En el presente trabajo hacemos un análisis del nacimiento y evolución del servicio público de autotransporte de pasajeros en el Distrito Federal, estudiando la naturaleza jurídica de una figura tan desconocida en México como lo es el Servicio Público, comentando como consecuencia el concepto que nos brinda la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 23.

Se trata más adelante la situación del Distrito Federal como entidad federativa y como una dependencia de la Administración Pública Federal, para hacer un estudio de la concesión, otra de las figuras poco estudiadas en nuestro país, haciendo un símil entre el pensamiento de autores extranjeros y los más connotados tratadistas de nuestro país, realizando y aplicando lo relativo a esa institución en la mencionada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente se exponen los problemas que resintió el pueblo de México por un servicio con graves deficiencias como lo fue el transporte público en vehículos automotores, cuyos concesionarios llegaron a tomar posiciones insolentes y de autosuficiencia frente a las autoridades del Distrito Federal, por lo que fue necesario por causa de interés general revocar la concesión que usufructuaban, lo

que criticamos, ya que consideramos debieron haberse hecho valer -
diversas causas de caducidad de la concesión que se justificaban ple-
namente.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES SOBRE EL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL

En este capítulo trataremos las generalidades sobre este tema, en la inteligencia de que en el aspecto histórico tuvimos serios problemas ya que no existen datos ciertos y al alcance de quien investiga, encontrando casi cuando desistíamos de nuestro trabajo una publicación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que nos permitió aportar datos ciertos.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

El servicio de transporte en el Distrito Federal -- presenta caracteres anecdóticos en sus inicios, desde la carreta tirada por mulas, la diligencia, los primeros automóviles que llegaron a nuestro país, hasta nuestros días. Pero si bien nuestro tema se refiere concretamente al transporte de pasajeros en autobuses, no podemos olvidar que el tranvía fue la más antigua forma de transporte en el Distrito Federal encontrando al paso de los años taxis, peseros y sobre todo en nuestro tiempo la maravilla en el servicio de transportación que es el Metro, inaugurado en el azaroso año de 1968, aunado a éste tenemos también los trolebuses que a bajo precio, sin contaminar y con gran comodidad circulan prestando un gran servicio.

a) LOS TRANVIAS ELECTRICOS

El 21 de junio de 1883 se organizó con capital nacional, la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito, a la que se le otorgó una concesión del Ayuntamiento por 99 años para explotar las líneas existentes y construir en lo futuro nuevas líneas en las calles principales, teniendo como obligaciones construir y conservar el pavimento a un metro de cada lado de la vía y limpiar las cañerías de sus calles cuando así se requiriera. Esta compañía pasó a manos de capitalistas ingleses y en 1896 presentó la solicitud para instalar el sistema de tracción eléctrica. ^{1/}

Los tranvías eléctricos iniciaron su funcionamiento en 1898 y en 1905 estaban en servicio aproximadamente 112 -- Kms., con lo cual las principales ciudades de la República modernizaron los transportes.

b) EL AUTOTRANSPORTE URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL

Resulta innegable la afirmación de que la Historia del autotransporte se encuentra ligada al desarrollo tecnológico, a la evolución de los caminos y a las condiciones demográficas y socio-económicas del país.

^{1/} Apuntes para la Historia del Autotransporte, pág. 12, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Autotransporte Federal.

Como dato curioso podemos decir que en 1898 se registró el primer automóvil, introducido al país desde el Paso, Texas, por el Sr. Andrés Sierra González, poseedor de la licencia de conductor número uno.

Es difícil determinar con precisión el surgimiento en nuestro país del servicio de transporte, tanto de personas como de mercancías en vehículos automotores. Su establecimiento no fue el resultado de estudios previstos que sustentaran un proyecto global del gobierno o de los prestadores. Por el contrario surge espontáneamente y son determinados por la necesidad.

En un artículo publicado en el Informador Camionero del 10. de julio de 1943, se le atribuye al mecánico René -- Rossel la introducción del servicio de cuatro camiones, con carrocerías fabricadas por él mismo y con motores de autos - "Prothos", para llevar pasaje y carga de la ciudad de México a la Villa, con sus terminales en la estación de Peralvillo y frente a la capilla de el "pocito", en el año de 1913.

En 1916 el servicio de transporte de pasajeros en el D. F. estaba a cargo de los tranvías, pero al estallar la huelga promovida por la Federación de Sindicatos del Distrito Federal, el 31 de julio, este sistema se vio paralizado.

Los choferes que prestaban el servicio de autos de alquiler se apresuraron a atender la demanda, en autobuses - improvisados con chasis de coches viejos, con tablas amarradas y toldo de manta sujeto con varas como carrocería, con - asientos laterales para 10 pasajeros. La velocidad que desarrollaban no pasaba de 30 a 40 Km/h y el consumo de gasolina era excesivo.

Cuando los trenes eléctricos reanudaron actividades, la nueva industria del autotransporte ya había nacido.

c) LOS RUDIMENTOS DEL SERVICIO

El autotransporte se inicia empíricamente. limitando sus corridas a las horas de llegada y salida de los trenes, y a las horas pico, toda vez que los pasajeros en las horas normales preferían la comodidad y seguridad de los --- tranvías.

Cuando La Ford Motor Co., construyó el automóvil modelo T de 4 cilindros, en 1918, de tres pedales y sin palanca de velocidades se le incorporó al servicio público.

La operación del servicio iniciaba a las primeras - horas del día. Los carros se estacionaban en el Zócalo, a - un costado del Palacio, frente a la catedral. Cada unidad -

exhibía un cartón con el nombre de alguna de las rutas de -- los tranvías, en la que el chofer esperaba encontrar pasaje. Esta ruta era modificada según el destino de los usuarios -- más numerosos. La incorporación de más vehículos al servi-- cio ocasionó frecuentes pugnas entre los choferes para obtener el pasaje.

Hacia fines de 1917, el gobierno del D. F. decide -- adoptar el sistema de permisos para rutas determinadas. Así surgió la primera línea de la ciudad de México, denominada -- Santa María Mixcalco y anexas.

En 1918 se fundaron las líneas Peralvillo-Cozumel, -- Guerrero-San Lázaro, Gustavo A. Madero y la Martínez de la -- Torre, que cambió su nombre a San Rafael Aviación.

En el año de 1919 se funda la Línea Unión de Camio-- neros Roma-Mérida, y en 1920 se inician los servicios Méxi-- co-Tlalpan y México-Textapaluca.

2. IMPORTANCIA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO

Las ciudades han sentido una gran transformación en todos los órdenes de la vida, nuestra civilización es caracterizada por el vértigo de la velocidad, por las grandes --- transformaciones técnicas y por los acelerados cambios socia-- les que hacen tambalear con mucha frecuencia las teorías más optimistas.

En medio de este panorama que tiende a acentuarse - cada vez más, el problema demográfico que necesariamente nos lleva a la macrourbe es el agudo dolor de cabeza de los gobernantes.

En concreto en el Distrito Federal y en las grandes ciudades industrializadas el elemento Transporte es uno de los renglones prioritarios; de ahí que el Decreto por el que se reforman los Capítulos Preliminar, Primero y Segundo del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en su considerando Primero expresa que: "el autotransporte es el elemento esencial en la vinculación de los mexicanos y el recurso principal de conexión entre los centros de producción y consumo, que mueve el mayor número de pasajeros y carga dentro del sistema, y que técnica y económicamente tiene una función destacada - originada de sus características de accesibilidad a los espacios geográficos, capacidad de formación de red, flexibilidad de operación y uniformidad en la satisfacción de la demanda." ^{2/}

Reafirmando lo anterior podemos afirmar, que en los lugares donde existen óptimos servicios de Transporte Urbano existe progreso industrial, pero en los lugares en donde - -

^{2/} Ruiz Gomez, Martin Breve Historia del Capítulo de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, México, 1975 pág. 43.

existe anarquía y negligencia en su servicio como lógica con secuencia se nota claramente un retroceso en la planta productiva, y problemas en el elemento humano, que para subsanar aquéllas fallas, debe perder tiempo de descanso para poder desplazarse y llegar a su centro de trabajo a la hora indicada.

Por otra parte mucho se ha hablado a nivel gobernantes de la pérdida de horas-trabajo en las peripecias del transporte, e incluso se ha hablado de los actos cotidianos de heroísmo de los usuarios del servicio de transporte, acentuándose además la pérdida de valores sociales y el aumento de enfermedades nerviosas.

El servicio no había sido prestado tal y como lo determina la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de ahí que como los mismos permisionarios lo habían manifestado ya no era rentable su prestación, por lo que a nuestro punto de vista resulta dudoso lo que determinó que el Departamento del Distrito Federal retomara esta función, destinando grandes partidas económicas a tal fin, de modo que si bien hoy en día no es óptimo el servicio, se tiende a pasos agigantados a su perfeccionamiento, lo que redundó no sólo en beneficio del pueblo, sino de los mismos conductores que obtuvieron grandes ventajas laborales y sociales, las que siempre les habían negado los dueños del llamado "Pulpo camionero".

A estas alturas surge una gran pregunta, "por qué - el estado reasume una función que le es propia y que había - considerado era preferible concesionar? Además, en nues- -- tros días se cuestiona la actividad desarrollada por el go-- bierno en el ámbito económico, se afirma que no sirve para - empresario y que ha invadido una función específica de los - particulares. Creemos que la respuesta se inclina en el --- sentido de los principios fundamentales de la Constitución - de 1917 ya que para hacer efectivas las garantías individua- les que todo país debe conceder a sus súbditos se necesita - tener presente, como nos lo hace ver Jorge Carpizo que: - - "...en el momento actual el cambio lleva la idea de que todo derecho, como toda obligación, no pueden referirse al hombre como ser aislado, sino como sujeto de una función social, y que las declaraciones de libertad, igualdad y dignidad son - aseguradas por la libertad, la igualdad y la dignidad. Los derechos humanos son el estandarte primordial de la felici- dad humana y todo hombre debe estar decidido a luchar por la plena realización de todos y cada uno de estos derechos, - otorgados constitucionalmente como garantías." ^{3/}

Pero el Estado ayuda al hombre para que logre esas - metas por su obligación de velar por el bien público tempo-- ral, de ahí que día a día intervenga más en aquéllas activi-

^{3/} Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, Méxi- co, 1979, pág. 162.

dades trascendentales que hagan efectivos estos ideales de -
justicia social.

Por consiguiente, las críticas y la razón de que el estado haya tomado esas resoluciones, no se enmarcan en me--
ras decisiones arbitrarias, sino en la responsabilidad esta-
tal de velar por el bien común en un mundo convulsionado por
graves problemas en todos los órdenes, pero más evidentes en
el campo económico.

3. CLASES DE TRANSPORTE URBANO

Las sociedades de nuestro tiempo han heredado los -
problemas que Malthus profetizó desde un punto de vista eco-
nómico, y lógico a la vez. Hoy en día nos enfrentamos a pro-
blemas que los hombres de hace 50 años ni siquiera imaginaron.
El del transporte urbano es muy grave, quizá en el momento -
presente insalvable.

El problema demográfico se va acentuando y las pre-
dicciones no son muy halagadoras para el futuro, por más que
el artículo 4 Constitucional se haya reformado y se hable de
planeación familiar y paternidad responsable.

Las circunstancias económicas, apacibles hasta hace
poco tiempo, permitieron que hasta el más pobre, aunque con
sacrificios, pudiera adquirir un automóvil lo que propició

el caos vial a que estamos ya acostumbrados, sin embargo la falta de planeación, obstaculizó el crecimiento paralelo de las vías de acceso a los centros de trabajo, originándose --cuellos de botella en la circulación.

Pero lo más grave fue sin embargo, que ante estas - circunstancias se descuidó un transporte masivo de pasajeros, el cual habiendo perdido su función social se limitó a lu- - crar, olvidándose del bienestar de los usuarios, quienes al abordar un autobús urbano no encontraban comodidad ni seguridad. Era común encontrar vehículos sucios, asientos destar- talados y una gran cantidad de humo que lesionaba los órga-- nos visuales.

Como anotamos anteriormente los tranvías fueron los pioneros en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, acompañados por los taxis quienes aprovechando una huelga de conductores de tranvías, originaron el trans-- porte en vehículos automotores, institucionalizándose poste-- riormente, lo que determinó su reglamentación por el régimen de autorizaciones, permisos, licencias y posteriormente con-- cesiones.

Hasta antes de la revocación de la concesión de la prestación de este servicio público por parte de la Alianza de Camioneros podíamos identificar los siguientes medios:

a) Autobuses urbanos: En un principio con rutas largas, como la Santa María Mixcalco que desde Atzacapotzalco, el Rastro, la Refinería, - atravesaba la ciudad hasta la Penitenciaría o hasta las calles de Roldán - en la Merced; o como la Alvaro Obregón, que desde la Alameda Central llegaba hasta la Ciudad Universitaria o hasta la Unidad Independencia.

Sin embargo después de la creación del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) y con la introducción de nuevas unidades como la de los Delfines, las Ballenas y los proyectos Mamuts, mañosamente los permisionarios disminuyen el recorrido de sus líneas, proliferando otras nuevas, llegando al extremo de que lo que antes recorría el usuario en un sólo autobús, con esas modificaciones tiene que efectuarlo en dos y hasta cuatro unidades, con el consiguiente costo que lesionaba la economía de los ciudadanos.

b) Trolebuses: Este medio de transporte se encontraba descuidado, prestándose con viejas unidades compradas a los Estados Unidos, sus rutas eran pocas, aunque largo su recorrido, y con un costo muy barato, puesto que mientras los Delfines cobraban dos pesos o más, éstos -

tenían la tarifa de treinta y cinco centavos, actualmente de sesenta centavos, perteneciendo al Departamento del Distrito Federal.

c) Tranvías:

Se encontraban en la misma situación que los trolebuses, pertenecían al Departamento del Distrito Federal, se les criticaba por ser lentos y estorbosos, en una ciudad en la que el caos vial se acentuaba día a día.

d) Metro:

El Sistema de Transporte Colectivo, inaugurado el año de 1968 pretendió ser la solución al problema de transporte, sin embargo, desde su inicio se notó su gran utilidad y su insuficiencia, aunque hasta la fecha es el medio más barato y cómodo.

e) Peseros:

Ante la ineficacia de los medios de transporte existentes surgen por iniciativa propia automóviles que establecen rutas paralelas a las líneas de autobuses, tranvías y trolebuses, conectándose con las principales terminales del Metro, cobran un peso, tomando por esta circunstancia el nombre que hasta hoy los identifica.

f) Taxis: Automóviles que prestan sus servicios a un sólo usuario, con tarifas elevadas en comparación con los otros servicios que no son utilizados por el grueso de la población, salvo casos urgentes, motivo por el cual entran en pugna con los peseros.

g) Peseros Tolerados: Ante la insuficiencia y agravamiento del problema surgen estos medios de transporte, los cuales abren rutas paralelas a las de los peseros autorizados, entrando en abierta lucha con ellos, dándose casos de mutuas agresiones, ante la inactividad de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, lo que determina su proliferación.

No podemos negar la preocupación de las autoridades del D.D.F. y su valiosa intervención para dar solución a esta problemática, pues El Metro, los tranvías, trolebuses y básicamente la línea de autobuses que partía de la Villa al Auditorio y la que recorría la calzada de Tlalpan hasta Xochimilco eran de su propiedad.

4. UBICACION DEL TRANSPORTE URBANO EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO

Disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y planes, el derecho administrativo es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública. La creciente complejidad de ésta es correlativa de la acelerada evolución de aquél.

Debido a que la Administración Pública en el siglo XX (a causa de la intervención en una esfera antes reservada a la libre concurrencia y a la autodeterminación individual), va desempeñando un papel cada vez más esencial, el Derecho Administrativo sirve de auténtica referencia del grado de las nuevas relaciones que surgen entre los sectores privados y públicos en el terreno socioeconómico.

"El Derecho Administrativo trata, en primer término, de los actos administrativos, que son jurídicamente independientes de los actos de gobierno, además se refiere a los contratos jurídico-administrativos, que contienen cláusulas diferentes del Derecho Civil y que, por lo mismo, no están subordinadas a las reglas normales del Derecho privado. También en este terreno, y a pesar de las diferencias de enfoques constitucionales y de no existir una terminología coincidente es posible determinar similitudes entre los distin--

tos ordenamientos jurídicos". 4/

De lo anterior y sin establecer todavía una definición de lo que entendemos por esta rama de la ciencia jurídica, podemos decir que el origen y la evolución del Derecho Administrativo son expresión de una transformación radical de la esfera de competencias del Estado moderno, porque si echamos una mirada a la tarea legislativa desempeñada año -- con año por el Congreso de la Unión podemos fácilmente notar que las disposiciones que mayores cambios y adiciones sufren precisamente son las administrativas, porque son el reflejo de la actividad y transformación de personas libres que al paso de cada día requieren nuevas soluciones y perspectivas.

Y a efecto de no entrar en detalle en aspectos que si bien son de mucha importancia, anotaremos a continuación la definición que nos propone el maestro Andrés Serra Rojas.

"Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructura y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, --

4/ C.D. Korning y otros, *Marxismo y Democracia*, Enciclopedia de Conceptos Básicos, Edificiones Rioduero, Tomo I Derecho, Madrid, 1975, pág. 28.

funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales." ^{5/}

Esta definición nos indica que la Administración Pública Federal es la principal actividad del Ejecutivo, por la inmensa gama de actividades que desempeña, hoy en día en todos los países gran cantidad del presupuesto federal se dedica a los fines que el Estado cumple por conducto de aquélla.

El Servicio Público es uno de los principales fines de la actividad estatal, de tal manera que su prestación, en íntima vinculación con los impuestos es la manera más clara como el Estado busca el bienestar de sus súbditos. De lo anterior podemos afirmar, que nuestro tema se enmarca dentro del Derecho Administrativo, ya que el autotransporte de pasajeros en el Distrito Federal es un servicio público, que le corresponde originariamente prestar al gobierno, y que por falta de recursos financieros había concesionado a los particulares con la esperanza y obligación de que serían prestados con mayor eficiencia y a un costo razonable, sin embargo al no cumplirse estos buenos deseos, se tuvo que dar marcha atrás, volviendo por tanto el Estado a administrar este servicio, tan necesario para el buen funcionamiento de la sociedad en todas sus manifestaciones.

^{5/} Serra Rojas Ardes., Derecho Administrativo, Porrúa, México, Tomo I, Edición vigésima, México 1976.

CAPITULO II

LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL SERVICIO PUBLICO

El Estado Moderno se ha enfrentado a grandes transformaciones no sólo en el ámbito científico y tecnológico, - sino también en el plano demográfico, en una sociedad en la cual predomina la libre competencia, aunque el Estado ha comenzado a intervenir de una manera más directa en el aspecto económico, sin embargo la creciente población, o según otros el problema demográfico, ha determinado que la Administración Pública Federal no sólo en nuestro país, sino en todos, afronte nuevas necesidades y otras ya existentes pero que se han agravado hasta niveles insospechados.

Ante este panorama surge la interrogante para determinar hasta dónde abarca la función administrativa, sin mezclarla, lógicamente con las otras funciones gubernamentales, es decir con la legislativa y la judicial.

La Actividad del Estado, nos dice Serra Rojas, "se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades - para actuar jurídica, material y técnicamente, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de sus órganos. Las actividades del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la Ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la vo-

luntad y las actividades técnicas son las actividades subordinadas a conocimientos técnicos o científicos." ^{6/}

Pero esta actividad del Estado no se va a quedar en lo abstracto, por el contrario, los funcionarios o servidores públicos y a veces los particulares, individualmente o en conjunto desarrollan esa actividad, encaminada a satisfacer las necesidades generales.

a) Las Funciones del Estado

Las atribuciones gubernamentales "constituyen el conjunto de actos y tareas que el Gobierno debe realizar para la consecución de los fines del Estado"^{7/}. Sin embargo, la amplitud de estas atribuciones depende del régimen político del país.

Sin pretender ser exhaustivo y menos repetitivo, -- enunciamos a continuación la característica específica de la función legislativa y la judicial, para recalcar en la -- ejecutiva.

En este sentido entendemos que la función Legislativa se ejerce para reglamentar la organización total del Esta

^{6/} Serra Rojas A., ob. cit. Tomo I, Pág. 17.

^{7/} Moreno Rodríguez R., La Administración Pública Federal - en México, UNAM, México, 1980, Pág. 45.

do, para regular tanto la integración cuanto el funcionamiento de los órganos gubernamentales, así como las relaciones - entre gobernantes y gobernados y entre éstos recíprocamente.

Por lo que respecta a la función jurisdiccional, -- tiene por objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico nacional mediante resoluciones fundadas en el derecho, que resuelvan conflictos de competencias, así como controversias surgidas tanto entre particulares y gobernantes como entre los particulares mismos. Dichas resoluciones se traducen en sentencias cuyo poder coactivo hace posible la vigencia del derecho.

Esta función se ejerce a instancia de parte y conforme a las normas procesales establecidas.

En cuanto a la función ejecutiva o administrativa nos dice Rodrigo Moreno "comprende dos tipos de actividades: la administrativa y la política o de gobierno. La función - administrativa se caracteriza por una gran flexibilidad, en virtud de tener que atender a circunstancias sumamente cambiantes. Aún cuando se ejerce con base en normas preestablecidas, existe un amplio campo dominado por la actividad-- no reglada en forma expresa, y que precisamente tiene por objeto dotarla de capacidad de adaptación necesaria y de un dinamismo especial; tal es el caso de las funciones discrecionales. Estas características están siendo particularmente -

valoradas en la actualidad, en virtud del constante y acelerado ritmo de cambio de la vida moderna. Ello no quiere decir que la administración no obre conforme a derecho, ya que también ella se encuentra sometida a la actividad legislativa, a tal grado que en el Estado moderno la administración depende de la legislación." 8/

De lo dicho hasta éste momento creemos que la función ejecutiva presenta un papel si no el más importante, ya que los tres poderes por lo menos teóricamente están en la misma jerarquía, por lo menos el más complejo, por toda la gama de actividades que tiene que implementar.

1. Evolución del Concepto de Servicio Público

Dentro de la función ejecutiva o administrativa sobresale el concepto de Servicio Público como una actividad fundamental en nuestro tiempo, al grado que algún autor ha querido definir al Estado como un ente prestador de servicios. Lo que resulta evidente es que no se puede negar su importancia y sin embargo al introducirnos a su estudio caemos prontamente en la cuenta de que no está completamente definido, existiendo tantas definiciones de esta figura jurídica como autores la han tratado.

8/ Moreno Rodríguez R., ob. cit. págs. 47-48.

Al respecto el maestro Miguel Acosta Romero nos dice: "uno de los conceptos o instituciones más discutidos y -- menos precisos en sus perfiles y en su determinación mate--- rial y objetiva es el de servicio público; nace y se desen--- vuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, dentro del cual llena una orientación y una necesidad muy peculiar de -- la organización del Estado francés, la decisión clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal ju--- risdiccional. Su evolución es en la doctrina muy característi--- ca, lo que originalmente se consideró servicio público, -- posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocu--- pando el vaso de cristal de los vocablos servicio público." ^{9/}

Por su parte el renombrado administrativista Manuel María Díez establece lo siguiente: "la noción de servicio -- público, que es fundamental en el derecho administrativo, es una de las más discutidas. Posiblemente no exista una no--- ción fugaz, difícil de concretar en una definición. Por es--- te motivo señala un autor que las nociones de servicio públi--- co son tantas como autores se han ocupado de él". ^{10/}

En el aspecto histórico, concretamente en Francia -- surgió esta figura como un criterio de interpretación de la -- regla de la separación de las autoridades administrativas --

^{9/} Acosta Romero M., Teoría General del Derecho Administra--- tivo, Porrúa, México, 1981, pág. 443.

^{10/} Manuel María Díez, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981, pág. 183.

de las judiciales.

"Las resoluciones del Tribunal de Conflictos en -- Francia son importantes antecedentes, una en el caso Dekeistes, del 8 de agosto de 1861, según la cual, como consecuencia del principio de separación independientemente de la acción, que es de la esencia de la autoridad administrativa. - La otra resolución que en su época no tuvo el impacto doctrinal que posteriormente provocó, fue la célebre sentencia del caso Blanco, dictada por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873, por la cual el Tribunal, basado en las conclusiones del comisario David, determinó la competencia administrativa en la reclamación del padre de Agnes Blanco, que fue lesionado por una vagoneta que circulaba entre dos edificios de la fábrica de tabacos de Burdeos." 11/

2. La Doctrina de los Servicios Públicos, sus elementos

En este punto es necesario aclarar la manera en que se desenvolverá este punto. Cuando inicié la búsqueda de material para tratar este tema, me encontré con la carencia de fuentes, así como una raquítica y no muy informada doctrina nacional, lo que en un momento dado me causó gran desanimación retardando la realización de mi investigación, sin embargo por la influencia y ayuda de mis amigos proseguí con -

11/ Acosta Romero M., ob. cit. págs. 444-445

mi tarea, llegando a la Biblioteca de la Suprema Corte --- de Justicia en donde encontré material abundante, pero ahora con esas experiencias he querido dar a conocer y tratar de - sistematizar con mi inexperiencia en estos menesteres, la -- doctrina de los autores extranjeros que tratan profunda y -- claramente los Servicios Públicos, para después llegar a lo que dicen los nacionales. Por lo antes mencionado escogí a los prestigiados maestros García Oviedo y Manuel María Díez, motivo por el cual quizá exceda en las citas de estos personajes, pero es con la finalidad de darlos a conocer, contribuyendo a posteriores estudios.

a) Crisis de la noción tradicional del Servicio Público

La noción de servicio público comprende cierta parte de la actividad de la administración dirigida a satisfacer el interés público.

En este sentido nos dice Manuel María Díez, que la noción tradicional de servicio público surgen tres elementos:

- 1.- El fin que el servicio público
- 2.- La persona que lo atiende
- 3.- El régimen que lo regula.

Sigue diciendo que de éstos, dos están en crisis en la doctrina francesa moderna, concretamente los relativos a

la persona que atiende los servicios y el régimen que los regula.

En cuanto "a la persona que presta el servicio", no es solamente la administración. Por eso hay que decir que es un servicio prestado directa o indirectamente por la administración. En algunos casos los particulares pueden prestar un servicio público, por ejemplo un concesionario, y en otros supuestos puede tratarse de personas jurídicas no estatales que prestan ciertos servicios públicos, lo que la doctrina ha llamado servicios públicos corporativos." 12/

Podemos comentar en este apartado que resulta cierto lo que afirma el autor de referencia, ya que el Estado, - al que hemos insistido en denominar "papá Estado", ya no puede ni administrativa ni económicamente desarrollar la inmensa gama de actividades que comprende la prestación de los -- servicios públicos, motivo por el cual la necesidad ha determinado que no preste directamente todos los servicios, sino que utilice la figura administrativa de la Concesión, concretamente la de servicio público, como era el caso del servicio de autotransporte que es objeto de este trabajo en lo -- central, además en nuestros días se ha insistido en la prensa nacional en que el gobierno pondrá a la venta algunas empresas paraestatales, lo que viene a reafirmar esa aseveración.

Por lo que se refiere al régimen que lo regula dice el mismo autor que: "la crítica más grave era la que se refería al régimen jurídico especial del derecho público, y ello porque con la aparición de los llamados servicios públicos - industriales y comerciales, el derecho público no fue la única disciplina aplicable para regirlos. Ello es así porque - los servicios públicos industriales y comerciales se rigen - parcialmente por el derecho público y parcialmente por el derecho privado". 13/

En nuestra práctica administrativa mexicana se refleja esta situación, toda vez que se ha llegado a cuestionar si el "derecho público se está privatizando", en razón a que las empresas paraestatales están regidas con mucha frecuencia por normas de derecho público y por otras de derecho privado, existiendo trabajos serios como el de Francisco - Ruíz Massieu, titulado la Empresa Pública, que trata de dar luz para que se unifique y resuelva esta situación.

b) Las teorías que tratan de explicar al Servicio Público

Con anterioridad hemos hecho referencia a la discusión y falta de acuerdo en lo que se refiere al servicio público, sin embargo la doctrina ha seguido tres direcciones para explicar esta figura:

13/ Manuel María Díez, ob. cit. pág. 195

la.) La que considera como servicio público toda la actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.

Esta teoría fue sostenida por Leon Duguit, para quien "El Estado no es como se ha pretendido, una potencia que manda, una soberanía: es una cooperación de servicios públicos, organizada y controlada por los gobernantes. Esta noción de servicio público es capital, y alrededor de ella gira todo el derecho moderno. El Servicio Público es toda actividad del estado, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable a la realización y el desarrollo de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por intervención de la fuerza del gobernante. El deber de los gobernantes consiste en emplear su poder para asegurar el cumplimiento del servicio público de una manera continua, ya que la continuidad es uno de los caracteres esenciales del servicio público".^{14/}

La teoría de este autor adolece del defecto de que no toda la actividad del estado se reduce a la prestación de servicios públicos, ésta es una parte de su actividad, muy -

^{14/} Leon Duguit., La Transformación del Derecho Público, Buenos Aires, pág. 93 y ss., Citado por Manuel María Díez, ob. cit., págs. 183-184.

importante por cierto, pero no la única, pues existe la amplia gama de labores que desarrolla la Administración Pública Federal, lo que se llama Administración Contenciosa y las funciones de los otros poderes, de donde esta teoría es cierta relativamente.

2a.) Otra teoría es aquella que considera como Servicio Público toda la actividad de la administración pública. Para ésta decir que hay Servicio Público significa que para dar satisfacción regular y continua a necesidades de interés general, pueden aplicarse los agentes públicos procedimientos de derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y la organización del servicio público puede ser modificada en todo instante por leyes o reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse. Jézé y --- Duguit junto con Bonnard, constituyeron la llamada escuela del servicio público y consideraban esta noción fundamental para el Derecho Administrativo, a tal punto que este se definía como el referente a la organización y funcionamiento de los servicios públicos. De acuerdo con esta teoría, toda la actividad de la administración debe ser considerada como servicio público. Pero como existen necesidades colectivas que no se satisfacen por el procedimiento de servicio público, no puede aceptarse; nuevamente afirman que no toda actividad de la administración es servicio público.

3a.) Esta teoría es la que considera como Servicio Público una parte de la actividad de la Administración Pública.

Hauriou es el principal representante de esta idea, quien la define como "servicio técnico prestado al público - de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública." 15/

c) Función Pública y Servicio Público

Es muy común oír no solamente a los estudiantes de Derecho, sino también a funcionarios públicos, utilizando -- como sinónimos los conceptos de función pública y Servicio - Público, cuando son dos conceptos totalmente diferentes.

Al respecto podemos decir que la Función Pública es algo abstracto y general, mientras que el Servicio Público - es lo concreto y particular.

Las funciones del Estado son esenciales para la defensa de su soberanía, para asegurar la paz interior, promover el bienestar general. De ahí que la función sea un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función.

Se ha sostenido también que referido al conjunto de la actividad estatal, el servicio público se caracteriza --

15/ Manuel María Díez, ob,cit. pág. 185.

frente a la función pública porque el servicio consiste substancialmente en una actividad técnica prestadora y asistencial. Por lo demás el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, mientras que el servicio público es el desarrollo de una actividad técnica respecto de la que una administración pública asume una competencia específica.

d) Clasificación de los Servicios Públicos

Los servicios públicos se han clasificado de diversas maneras, sin embargo proponemos las que consideramos más importantes.

García Oviedo las clasifica de la siguiente manera:

a) Por razón de su importancia en:

1. Esenciales: que son los relativos al cumplimiento de los fines que justifican la propia existencia de la personalidad administrativa de que se trate. Así son esenciales al Estado los servicios de Justicia, policía, Defensa Nacional. Son servicios esenciales en el orden de la vida municipal los de agua, luz y otros similares.

2. Secundarios: son los servicios cuya creación no deriva de los que constituye la base esencial de existencia del ente de que se trate, respondiendo más bien al cumplimiento

de sus fines accesorios. Tal acontece en el Estado con la -- enseñanza universitaria, la beneficencia, los ferrocarriles y con otros de carácter social. Lo propio acontece en la -- vida del municipio con los tranvías, teléfono, etc.

En esta primera división creemos que en relación -- con lo que sostenemos en el punto anterior, García Oviedo -- confunde la función pública con el servicio público, ya que como esenciales enmarca las funciones públicas y como secundarios se refiere propiamente a lo que se debe entender como servicio público, además, independientemente de la confusión que hemos hecho resaltar no puede llamárseles secundarios -- pues en nuestro tiempo aquéllos resultan esenciales para la vida normal de la sociedad.

b) Por razón de su utilización pueden ser:

1.- Obligatorios: que son aquellos cuyo uso se impone a los particulares por supremos motivos de interés social. Tal -- ocurre con el servicio de seguro social obligatorio, el alcantarillado, la instrucción primaria, etc.

2.- Facultativos: son aquellos cuyo uso es fruto de libre -- aceptación como los correos, el telégrafo, los ferrocarriles, etc.

c) Por razón de su competencia en:

1.- Exclusivos: aquellos que sólo pueden ser atendidos por las entidades administrativas o por su encargo.

2.- Concurrentes: se refieren a intereses que también satisfacen el particular, como por ejemplo la enseñanza, la beneficencia, etc.

d) Por la persona administrativa de quien dependen se divide en:

1.- Estatales: que son los que satisfacen necesidades sentidas por todos los ciudadanos, necesidades de interés nacional.

2.- Locales: los que se refieren a un miembro de la entidad federativa o a un municipio.

e) Por razón de los usuarios en:

1.- Generales: que consideran los intereses de todos los ciudadanos, sin distinción de categorías, y de los que todos podemos aprovecharnos, como los ferrocarriles, los correos, etc.

2.- Especiales: son aquellos que solamente se ofrecen a ciertas personas en quienes concurra alguna circunstancia determinada, ejemplos son la beneficencia, la asistencia a pobres, etc.

f) Por la manera como satisfacen las necesidades públicas - pueden ser:

- 1.- Directos: por los que las necesidades públicas se satisfacen inmediatamente.
- 2.- Indirectos: se satisfacen mediatamente.

g) "Por su composición orgánica pueden ser:

- 1.- Simples: es el normal.
- 2.- Mixtos: los que dependen de distintos organismos como -- acontece en México y España con la enseñanza".^{16/}

e) Elementos característicos del Servicio Público

La Doctrina señala cuatro caracteres fundamentales de los servicios públicos. Por consiguiente se dice que deben reunir los siguientes elementos: "continuidad, regularidad, igualdad y generalidad". algunos autores como Silva -- Cimma y Sayagués Laso señalan como carácter jurídico la obligación de prestar el servicio público por quien esté a cargo del mismo.

1.- La Continuidad: Manuel María Díez dice que "el carácter esencial del servicio público es la continuidad, -- ya que hace a la existencia del mismo y ello quiere decir --

^{16/} García Oviedo. Derecho Administrativo, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1943, págs. 107 a - 110.

que la prestación no puede interrumpirse ni paralizarse, ya que se ha establecido en beneficio de toda la colectividad.- La paralización de los servicios públicos puede acarrear --- graves daños a la colectividad y por ello debe sancionarse - severamente todo acto tendiente a su interrupción total o -- parcial. De ahí que la huelga de los servicios públicos de- ba reglamentarse en forma tal que los usuarios no sufran per- juicios." 17/

Reafirmando lo anterior García Oviedo dice lo si--- guiente: "Hay ciertas necesidades públicas que por diversas circunstancias deben ser atendidas ininterrumpidamente, pues si así no fuere produciríanse graves quebrantos en la vida de la colectividad. El poder público debe cerrar el paso a este peligro, y para ello organiza los servicios públicos, y, caso de concesión impone a las empresas un régimen jurídico especial que garantice la continuidad de la función de que - se trate." 18/

Coincidimos con lo que sostienen estos autores y es- tamos conscientes de los graves daños que trae aparejada la suspensión de los servicios públicos, como cuando en nues- tro país se suspendió el servicio de teléfono por unas cuan- tas horas, situación que debe ser sancionada por las leyes administrativas, aunque se pone en entredicho el derecho a

17/ Manuel María Díez, ob. cit. pág. 206

18/ García Oviedo, ob. cit. págs. 94-95

huelga de los trabajadores.

2.- Los Servicios públicos deben prestarse con regularidad. Este carácter es distinto del de la continuidad. - Un servicio es continuo cuando no se interrumpe. Es regular cuando se presta en forma correcta y de acuerdo a la reglamentación vigente. Para que se preste en condiciones razonables de buen funcionamiento es preciso que la administración pueda en todo momento efectuar las modificaciones que sean necesarias en su organización.

3.- El principio de la igualdad se refiere a la igualdad de condiciones, pero ello no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios manteniéndose en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación.

4.- El servicio tiene también carácter de generalidad lo que quiere decir que el servicio público es para todos y no para determinadas personas. La prestación del servicio debe efectuarse sin distinción de personas. No puede negarse a quien lo solicite, si está en condiciones reglamentarias. Tampoco puede suspenderse o suprimirse el servicio a quien lo esté utilizando, salvo en casos justificados en que dichas medidas procedan conforme a la reglamentación del mismo.

5.- Otro carácter del servicio público es el de la

obligatoriedad en el sentido de deber que pesa sobre quien - debe prestarlo. La falta de prestación debe ser sancionada.

6.- García Oviedo se refiere a la Uniformidad del - Servicio Público pues las necesidades sociales que interesan a la colectividad deben ser satisfechas con un criterio armó nico, procurándose que en la debida proporción participen to dos o la mayoría de los núcleos de un país de sus ventajas. Se impone la necesidad de un plan de conjunto.

3. Dificultad en cuanto a la definición del concepto de --- SERVICIO PUBLICO.

El servicio público es evidente en la vida de los - habitantes de un país, sin embargo las teorías que hemos ana lizado nos han llevado a concluir que los autores no se po-- nen de acuerdo en cuanto a su definición, encontrando que -- García Oviedo confundió la función pública con el servicio - público. No obstante lo anterior anotaremos algunas defini-- ciones para indicar cuál es a la que nos adherimos.

Así tenemos que:

a) Por Servicio Público pudiera estimarse "el que - satisface una necesidad pública-colectiva, general, esto es, el que provee a la satisfacción de los intereses generales, sin referirse concretamente ni determinadamente a un inte--

rés particular." 19/

b) Zanobini lo define como: "una actividad material y técnica puesta a disposición de los particulares para ayudarlos a la realización de sus finalidades."

c) "Es la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad - de interés general." (Manuel María Díez).

d) Hauriou lo considera, como la obra de la administración, como el servicio técnico prestado al público, de -- una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas; esa continuidad y regularidad, hacen visible una característica que presente la idea del servicio: dar al público una ventaja o una comodidad usual". 20/

e) "En conclusión, el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme." 21/

f) "El servicio público es una actividad técnica, - directa o indirecta de la administración pública activa o au

19/ García Oviedo, ob. cit. pág. 92

20/ Maurice Hauriou, Précis de Droit Administratif, 1927, pág. 12.

21/ Olivera Toro J., Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1976, pág. 70.

torizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público." 22/

Todos los autores coinciden en que el Servicio Público es una actividad del estado, destinada a satisfacer las necesidades colectivas con las características que en el apartado anterior hemos comentado ampliamente, aunque debemos remarcar el carácter técnico de esta figura; de ahí que anteriormente afirmábamos que el Servicio Público es el desarrollo de una actividad técnica respecto de la que una administración pública asume una competencia específica.

4. El Concepto de Servicio Público en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

García Oviedo se quejaba de que "ni en la legislación ni en la jurisprudencia españolas hallamos un concepto orgánico de esta figura administrativa. Para el legislador, el servicio público es un supuesto, y no lo define jamás, ni siquiera en las distintas esferas jurídicas en que la actuación de aquél se manifiesta se ofrecen las notas que caracterizan este gran sistema jurídico. En la legislación administrativa y en la fiscal, en la procesal y aún en la penal, el

22/ Serra Rojas A., Derecho Administrativo, Porrúa, México, T.I. 1976, pág. 100.

Poder Público deja honda y vasta huella de su acción para la protección de los importantes intereses, cuya exacta e integral gestión justifica la propia existencia de los servicios públicos. Es, por consiguiente después de prolijo estudio de nuestra legislación, en cada una de las empresas del estado, cuando el investigador podrá llegar a averiguarlo que en el caso concreto ocurra." 23/

Entre nosotros ocurre lo mismo, aunado esto a la circunstancia de que hacen falta estudios sobre nuestra materia, ya que por lo regular los estudiosos nacionales se dedican a aceptar los conceptos y nuevas corrientes, sobre todo de --- Francia, sin pensar por sí mismos.

De ahí que un autor sostenga que "la noción de servicio público se revisa continuamente a fin de adecuar a ella las acciones que actualmente realiza la administración pública." 24/

La Suprema Corte ha aportado un concepto jurisprudencial del servicio Público, al afirmar que: "El estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como un servicio pú--

23/ García Oviedo, ob. cit. pág. 110

24/ Chauyffet Chemor E., Derecho Administrativo, en Introducción al Derecho Mexicano, U.N.A.M., México, 1981, -- pág. 47.

blico y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determinan la declaración del servicio público. El Estado puede prestar directamente el servicio o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o empresas pero en ambos casos es indispensable que mediante el poder legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio." 25/

El criterio de la Suprema Corte de Justicia y la inquietud de algunos autores hizo posible que por fin la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de --- 1978, en su artículo 23 se refiriera concretamente a esta figura de la siguiente manera: "Para los efectos de esta ley, 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.

La declaración oficial de qué determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación --

25/ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia -- de la Segunda Sala. 3a. Parte. Tomo II. Jurisprudencia 418. pág. 694.

de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, -servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio."

En virtud de la trascendencia de esta definición a la luz de la problemática que se ha planteado, y al adelanto y clarificación que ha determinado realizaremos un análisis del concepto contenido en este artículo, los que a la fecha -no se ha elaborado por los autores de la materia; así tenemos lo siguiente:

a) Para los efectos de esta ley.

Creemos que la definición que se propone en el artículo 23 de la LODDF es limitativa, es decir, se circunscribe al ámbito de esa ley, pero creemos que al ser una disposición emitida por el legislativo, y tener la categoría de ley y encontrarse por consiguiente al nivel de las demás, es --aplicable a todo ordenamiento legal que utiliza o reglamente algún servicio público, ya que no es justo en un orden legal que el legislador cambie de criterio a cada momento, el criterio debe ser uniforme, salvo que se trate de la prestación de un servicio muy técnico, en donde se justificaría el cambio de algún elemento de la definición, pero por lógica debe seguirse el criterio en lo esencial, creemos por tanto --que esta definición, o enumeración de las características del Servicio Público deben ser utilizados en nuestro sistema legal, con lo que se nota el deseo de superación y de resolución de los problemas de nuestro tiempo.

b) La actividad organizada que se realice conforme a las --
leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal.

1o. El Servicio Público es una actividad organiza-
da: esto es un elemento natural y lógico, pues si la idea es
resolver las necesidades públicas, de un gran conglomerado -
integrante de la sociedad para que sea efectivo su obrar, de
be seguir los lineamientos del gobierno y de la Administra--
ción Pública Federal que busca eficiencia y agilidad, de dón
de debe estar enmarcado al organismo encargado de prestar el
Servicio Público de los principios de la Administración y de
un adecuado Plan y estrategias que permitan adecuar el fun--
cionamiento técnico del organismo a las necesidades sociales
apremiantes y cambiantes.

2o. Por otra parte debe realizarse esa actividad -
"conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito
Federal. Esto quiere decir que la actividad a que nos refe-
rimos no debe ser prestada al libre arbitrio de las autorida
des ni de los particulares en caso de que exista una Conce--
sión, por el contrario debe estar reglamentada para que exis
ta la certeza de que se está cumpliendo efectivamente ese --
servicio que originariamente le pertenece al Estado, la ---
obligación es de él, y por eso existe una legislación o un -
reglamento que determinan su obrar. recordando que toda acti
vidad que presta el Estado debe estar justificada por un or-

denamiento legal, con lo cual se hace efectivo el principio de legalidad.

e) "Con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.

La actividad del Estado al prestar un servicio público debe tener características que permitan al ciudadano tener seguridad de que no serán prestados de forma arbitraria, pues en tal supuesto no se estaría satisfaciendo la necesidad de carácter colectivo.

Por tanto debe tener la característica de ser:

1o. "Una actividad continua."

Es decir el servicio no debe interrumpirse sino en los días y horas previamente determinados y con conocimiento de los usuarios, es por la trascendencia práctica que Manuel María Díez ha sostenido que "la paralización de los servicios públicos puede acarrear graves daños a la colectividad, y por ello debe sancionarse severamente todo acto tendiente a su interrupción total o parcial. De ahí que la huelga de los servicios públicos deba reglamentarse en forma tal que los usuarios no sufran perjuicios.

Esta característica es quizá la más importante, y la experiencia nos lo ha mostrado en nuestro país, como cuando se suspendió por unas horas el servicio de teléfono, o cuan

do se descompone el metro, porque hay algún arrollado, porque se safó una "zapata", o se le ponchó una llanta, se ha originado el caos. O cuando los conductores del metro no se presentan a laborar, por un "paro", esas conductas son de suma gravedad, motivo por el cual estamos de acuerdo en que no se lesione el derecho de los trabajadores que el artículo 123 de la Constitución les concede de levantarse en huelga, si es que la Requisa se los lesiona, pero sí que se tome en cuenta al usuario, porque entonces entramos al principio ético de que entre dos males "el menor". Además creemos que la nueva ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos debería reformarse a efecto de que conductas negligentes o realizadas con dolo, que traigan como consecuencia la violación o la "continuidad" sean sancionadas, administrativamente o hasta penalmente, ya que los trabajadores de los Servicios Públicos también pertenecen a los funcionarios a que se refiere aquella ley, ya que la Administración Pública Federal Paraestatal no debe desligarse. Porque además, ¿cuánto se pierde con un paro, o huelga de la Universidad? creo que debería hasta consignarse a los líderes que impiden la entrada a la Universidad a los alumnos, la huelga en todo caso, refiriéndonos a la Máxima Casa de Estudios por parte de los trabajadores administrativos debe consistir en simplemente no trabajar, no realizar trámites, no barrer, etc. pero debe dejarse impartir clases.

2o. Uniforme: debe entenderse que debe prestarse -- igual en todos los lugares, conforme a un plan determinado. con criterio armónico, procurándose que gocen de las ventajas de éste la mayoría de los habitantes del país.

3o. Debe ser una actividad regular, o lo que es lo mismo debe prestarse en forma correcta y de acuerdo a lo que determine la LODDF. Por tanto debe prestarse eficientemente, con la seguridad y comodidad requeridas por el usuario, de -- ahí que los transportes urbanos del Distrito Federal no cumplan con este requisito.

4o. Debe ser también Permanente, es decir sea que -- lo preste el particular o un concesionario. sea el problema que fuere, no debe dejar de prestarse, de ahí que si se retira la Concesión el particular debe seguir prestándolo hasta que oficialmente se haga cargo de él el Departamento del Distrito Federal.

d) La prestación de estos servicios es de interés público.

Los Servicios Públicos deben ser salvaguardados por el Estado, y su regulación debe ser de Derecho Público, actos eminentemente administrativos, donde el gobierno hace valer su imperio, estando por encima de los intereses de -- los particulares, de lo que se desprende la facultad del Ejecutivo de Expropiar los Bienes que sean necesarios para cumplir con las necesidades de la colectividad.

50. La Función Administrativa y el Ejecutivo Federal.

La Constitución de 1917 ha seguido la tradición presidencialista sobre los postulados básicos del sistema político mexicano. De esta evolución se desprende que ha sido voluntad del pueblo mexicano erigirse en soberanía nacional y en tal sentido ha dispuesto constitucionalmente la forma de organización política del Estado mexicano en una República representativa, democrática, federal (artículo 40) y ha decidido ejercer su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados (artículo 41). El poder del gobierno del Estado mexicano se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49). El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 80).

Por disposición constitucional, el Poder Ejecutivo es unitario y unipersonal; se deposita en el Presidente de la República, como anotamos líneas arriba, quien concentra a la vez las potestades de Jefe de Estado y de Gobierno. El Presidente es líder del pueblo mexicano al ser elegido democráticamente para un período determinado.

En este orden de ideas el sistema presidencial mexicano constituye la institución política fundamental sobre la que se descansa el desenvolvimiento y desarrollo del Estado mexicano, es la piedra angular de todo sistema político nacional.

Mucho se ha hablado en los últimos días acerca del -- predominio del Poder Presidencial en nuestro tiempo, para ser congruentes con el tema que hoy estamos tratando a nivel de -- ilustración anotamos las ideas del respetable maestro Universitario Jorge Carpizo, quien en una síntesis nos dice:

"Las causas del predominio del Presidente mexicano -- son:

- a) Es Jefe del Partido predominante
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia
- d) Su marcada influencia en la economía
- e) La institucionalización del ejército, cuyos Jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y las facultades que tiene respecto de los medios de difusión masiva
- g) La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado
- j) El gobierno directo de la región más importante y con mucho, del país como lo es el Distrito Federal

k) Un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione."26/

Sin entrar a detalle en las afirmaciones anteriores, toda vez que resultan ciertas a primera vista, creemos que -- las razones y situaciones históricas determinaron que el Ejecutivo Federal tuviera esas características para lograr -- lo que hemos palpado en los últimos años, es decir la paz -- que tanto tiempo hizo falta a nuestro país, por lo cual este sistema si bien tiene graves carencias ha sido el apropiado para nuestro país. y creo que el tener conciencia de que ya es tiempo de cambiar y volver a las características originadas es lo que, por lo menos teóricamente, ha determinado que el Presidente actual de la República tenga entre los principios fundamentales de su Plan de Gobierno el famoso "Retorno al Federalismo", con el cual busca reintegrar a las entidades federativas, funciones que alguna vez le pertenecieron y que el Gobierno Federal hizo suyas, por circunstancias políticas.

6. El artículo 89 constitucional

El maestro Serra Rojas sostiene que "desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo. Esa definición

26/ Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano. Siglo -- XXI Editores México, 2a. Edición, 1979. Pág. 221.

para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa. Bajo la primera acepción se comprenden todas las -- funciones del Estado y en general, todos los aspectos de la vida jurídica; en la segunda acepción el concepto es demasiado estricto para definir la función administrativa". 28/

De lo anterior se desprende el contenido del artículo 90 constitucional al determinar que: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El artículo 90 vino a resolver muchas dudas sobre lo que efectivamente era y comprendía la Administración Pública Federal, toda vez que fundamentó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente desde finales del año de 1976 que abrogó a la Ley de Secretarías y Departamenu

28/ Serra Rojas A., Derecho Administrativo, Porrúa, México 1976. Págs. 59-60.

es en buena parte aceptable, si nos atenemos a los principios contenidos en nuestra Constitución que concentra en dicho poder la casi totalidad de las facultades administrativas". 27/

Sin embargo no podemos sostener que únicamente el Poder Ejecutivo desarrolle funciones administrativas, ya que los otros poderes en menor escala también las realizan, lo que resulta práctico y congruente con una división de poderes que tiene funciones esenciales, pero no exclusivas en este punto recordamos los famosos criterios "formales y materiales", que el maestro Gabino Fraga desarrolla magistralmente en y por los cuales de una manera práctica y sencilla nos ejemplifica lo anterior.

A partir de 1917 se determina la función administrativa del Ejecutivo pues en el artículo 89, fracción I de la Constitución encontramos que "además de la tarea de ejecutar las leyes, corresponden al Ejecutivo otras actividades que no pueden llamarse de ejecución de las leyes. Los autores distinguen la ejecución de los principios constitucionales; y la ejecución de la legislación ordinaria. El concepto de ejecución es susceptible de una doble acepción: a) La actividad que se encuentra autorizada por una disposición legal; b) o bien, entiende por tal ejecución la actividad necesaria

27/ Serra Rojas A. Derecho Administrativo, Porrúa, México. - 1976. Pág. 58.

to de Estado, buscando efectividad y eficiencia en el funcionamiento de la gestión pública, complementado con la Reforma Administrativa implementada en el gobierno anterior.

Además la LOAFF ajustó el aparato administrativo, para evitar duplicidades, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

Este ordenamiento ha introducido algunas innovaciones en la materia. Quizá, la más importante consista en que por primera vez, una ley reglamentaria del artículo 90 constitucional regula conjuntamente tanto a la administración -- centralizada como a la paraestatal, detallando los órganos y entidades que componen a una y otra.

Así tenemos que la Administración Pública Federal -- Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. (Art. 1).

La Administración Pública Federal Paraestatal está -- integrada por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, (agregando la Banca -- Nacionalizada) así como los Fideicomisos Públicos.

En la actualidad no existe realmente ningún Departamento administrativo, ya que el Departamento del Distrito Federal efectivamente es un Estado, ya que cuenta con todos -- los elementos de éste, aunque desde un punto de vista de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así se le tiene.

7.- El Departamento del Distrito Federal y la prestación de los servicios públicos.

El artículo 44 constitucional dice que: El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Tratar el tema del Distrito Federal a que se refiere el artículo citado es tortuoso, por las polémicas que -- hoy en día se dejan sentir sobre todo desde la palestra de la izquierda mexicana, cuando afirma que los habitantes del Distrito Federal somos ciudadanos de segunda, ya que no podemos elegir por medio de sufragio directo al titular del D. F.

Independientemente de esa polémica que nos llevaría muchísima tinta y nos desviaría de nuestro tema podemos ---

afirmar que el Distrito Federal es: "un concepto jurídico -- que define el área donde se asientan los poderes de la Unión de Estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes - tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los Estados federados. Es, pues, una invención que hace posible la residencia de un poder general en relación con - -- otros poderes, los de los Estados a los que debe coordinar, y sobre lo que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial".^{29/} En tales condiciones es válida la afirmación de que supuestamente el Distrito Federal puede y debe ser cualquier lugar, ya que los - Estados, unidos por acuerdo libre, acudirán a los Poderes Federales voluntariamente, para tratar sólo aquellos asuntos - de interés general para toda la Federación.

En cuanto al aspecto histórico del Distrito Federal, el Maestro Tena Ramírez dice que: "en el seno del Constituyente de 56 se produjo largo y enconado debate acerca del lugar de residencia de los Poderes Federales. Sucesivamente - se propusieron para ese objeto el Estado de Querétaro y la Ciudad de Aguascalientes. En pro y en contra de la Ciudad de México se adujeron argumentos políticos, económicos y hasta morales. La vieja capital del Virreinato -según sus adversarios- había medrado a expensas de todo el país, por lo que

^{29/} Lira A., La Creación del Distrito Federal, Vol. VII de - la República Federal Mexicana, serie ordenada por el --- D. F., México, 1974.

no era justo que se le sumara el privilegio de ser asiento - de los Poderes Federales; era, además, una Ciudad moralmente corrompida, que envilecería a los representantes venidos de los Estados. Pero estos argumentos eran vueltos al revés -- por los defensores de la Ciudad; treinta años antes, cuando se suscitó en 24 la misma discusión, D. Lorenzo de Zavaleta había dicho que, si todo el país había cooperado a levantar los monumentos en la Metrópoli, ella debía ser la capital, - debía pertenecer a todo el país y no a un sólo Estado, y en 56 uno de los Constituyentes dijo que al poblarse el país, - al desarrollarse en todas partes sus elementos de riqueza, - la virtud, la probidad y el patrimonio de los representantes del pueblo no tendrían más refugio que las cumbres del Popocatepetl, los defensores de la Ciudad de México alcanzaron - al fin el triunfo, mediante la aprobación del artículo 46 de la Constitución de 57: "El Estado del valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los - Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar".^{30/}

En 15 y 17 de diciembre de 1898 el Congreso de la -- Unión fijó nuevos límites al Distrito Federal. Por no coincidir dichos límites con los anteriores, implicaron una variación al artículo 45 de la Constitución de 57, en el punto en que ordena que el Estado del Valle, es decir, el Distrito

^{30/} Tena Ramírez F., Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 14 Edición, 1976, Pág. 198.

Federal en él situado, se compone de la superficie que tenía en 56; por tal motivo los decretos de 93 deben reputarse inconstitucionales, pues evidentemente el Congreso de la Unión, carecía de facultad constitucional para reformar la Constitución.

Pero en 1917 la Constitución dijo en el artículo 44: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene... Como ese territorio era precisamente el que había señalado los decretos de 98, la inconstitucionalidad primitiva quedó purgada al alcanzar la situación de hecho -- que prevalecía en 1917 la categoría de ordenamiento constitucional.

Así se justifica que la Ley Orgánica del Distrito Federal, de 31 de diciembre de 1941, considere como territorio actual del Distrito Federal el fijado por los Decretos de 15 a 17 de diciembre de 1898.

"Ya la constitución de 17 rectificó el error en que hizo incurrir a los Constituyentes de 56 la transacción de -- que se ha hablado. En lugar de enumerar entre las partes integrantes de la Federación al Estado del Valle de México, -- que no existe, el artículo 43 incluye entre ellas al Distrito Federal, que sí existe; en tanto que el artículo 44 define que si se trasladan los Poderes a otro lugar se erigirá --

en el actual Distrito Federal el Estado del Valle de México". 31/

La Constitución del 17 otorgó al Congreso de la -- Unión en el artículo 73, fracción VI, la facultad de legis-- lar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las bases de su organización, dividiéndolo originalmente en Municipios a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa, a la -- vez, dispuso que el gobierno del Distrito estuviese como los territorios, a cargo de un gobernador, nombrado y removido -- por el Presidente de la República.

Es de comentar que en el gobierno del Distrito Fede-- ral, desde 1824 han coexistido autoridades federales y munici-- pales, lo que dio origen a una serie de problemas entre am-- bas autoridades y propició que se reformara la fracción VI -- del artículo 73 de la Constitución, el 28 de agosto de 1928, para suprimir a los Municipios de dicha entidad encomendando el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento -- del Distrito Federal.

"El 31 de diciembre de 1928 se expidió la primera -- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que fue

31/ Tena Ramírez F., Ob. cit. Págs. 198-199.

abrogada por la del 31 de diciembre de 1941, la que a su vez fue abrogada por la que se denomina Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la Base la. fracción VI del artículo 73, de la Constitución, D. O. de 29 de diciembre de 1970, con reformas de 31 de diciembre de 1971, 30 de diciembre de 1972 y 26 de diciembre de 1976, y a su vez ésta última fue abrogada por otra de igual nombre la que finalmente fue publicada en el D.O. de 29 de diciembre de 1978. Técnicamente debería denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal y no del Departamento, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de dicha entidad y a todas las ramas de la administración pública misma".^{32/} Sin embargo con fecha 16 de diciembre de 1983 se modificaron los artículos 3º, 4º, 10, 11, 12, 16 - párrafo primero, 17 fracción I, IV y XXI; 20, fracciones I, II, XIV y XV, 21 fracciones II, X y XI y 39 párrafo segundo - de esta ley.

a) El Distrito Federal como Entidad Federativa

El Distrito Federal desde un punto de vista estricto es una entidad, un estado en el cual se asientan los poderes federales, pero porque sea su asiento no pierde esa característica, además el sistema Federal por lo menos en América Latina ha determinado la existencia de un Distrito Federal, con las características antes enunciadas.

^{32/} Acosta Romero M. Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981, Pág. 145.

El maestro Acosta Romero dice en coordinación con lo que estamos tratando que "al Distrito Federal se le debe considerar como Entidad Federativa, consideramos que tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno, entendiéndose por esta expresión el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas; o como la actividad de estos órganos encaminados a realizar ciertos fines, ya sea dentro de un Estado, o dentro de las partes integrantes del mismo".^{33/}

Para reforzar lo anterior, es decir, que el Distrito Federal es una entidad Federativa, debemos indagar en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de donde tenemos lo siguiente:

1. El Poder Ejecutivo del Distrito Federal

Según el artículo 10. de esta Ley tenemos que: "el Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien nombrará y removerá libremente".

Lo anterior nos manifiesta que el Ejecutivo del Dis-

trito Federal es directamente el Presidente de la República, sin embargo no ejerce esta encomienda, ya que es fácil constatar la inmensa carga de trabajo que representa esa investidura, de tal manera que encomienda esa función específica en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien también se le suele llamar "Regente de la Ciudad".

Por lo que respecta al Jefe del Departamento del Distrito Federal, el artículo 2 establece una disposición, que desde mi punto de vista no deja de ser ridícula pues es lógico y necesario que un gobernante permanezca en el lugar de su encargo; el artículo en mención dice lo siguiente: "El Jefe del Departamento del Distrito Federal deberá residir en la propia entidad durante el tiempo de su encargo". Por otra parte, la propia ley no establece requisitos, condiciones que debe cumplir quien pretenda ocupar tal puesto, que enmarca en un supuesto administrativo y no de elección popular, de tal manera que tal funcionario, es un empleado sujeto a la relación jerárquica del Presidente de la República.

2. El Poder Legislativo en el Distrito Federal

El artículo 5 establece que: "corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 fracción VI de la Constitución".

Se discute en estos días sobre la necesidad de que el Distrito Federal cuente con su propia Legislatura, lo que creo sería positivo, aunque no en el sentido de elegir y tener un cuerpo específico, sino que por el contrario creo que el propio Congreso de la Unión o únicamente la Cámara de Diputados deberían tener un período para legislar en todo lo que se refiere al D. F., ya que sabemos que se reúne únicamente el Congreso del 10. de septiembre al 31 de diciembre, mientras que los Diputados de no pertenecer a la Comisión Permanente, se dedican a ejercer funciones diferentes, como es el caso de los miembros del nuevo Comité Directivo de la C.N.C., en el cual encontramos a diversos funcionarios legislativos; o como es el caso de Luis Dorantes Segovia o de Salvador Barragán Camacho, Senadores ambos que a la vez son líderes, Secretarios Generales de la FTSE y del Sindicato de Petróleos, por lo que hablando de los Diputados debe evitarse la duplicidad de funciones que hoy en día se ha evitado en el Poder Judicial al tener del artículo 101 constitucional.

3. El Poder Judicial en el Distrito Federal

El Distrito Federal al igual que todos los Estados cuenta con su propio Poder Judicial, lo que se desprende del artículo 6 de la Ley en estudio, que dice: "La función judicial en el Distrito Federal estará a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de acuerdo con la ley or

gánica respectiva. El Departamento del Distrito Federal mantendrá con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las relaciones administrativas que demande el buen -- servicio y las demás que determinen los ordenamientos respectivos".

La Ley Orgánica a que se refiere el artículo es la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común.

Pero además el artículo 8 establece que: "la justicia en materia laboral será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, dotada de plena autonomía, de acuerdo a lo que establece la Ley Federal -- del Trabajo".

El 9 lo siguiente: El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de -- Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente. El Presidente de la República podrá disponer que el Procurador General de Justicia acuerde asuntos de la competencia de éste -- con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Podemos concluir este punto afirmando que el Distrito Federal es formalmente una Entidad federativa, pero materialmente es un organismo administrativo, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) El Departamento del Distrito Federal y la Ley -
Orgánica de la Administración Pública Federal.

La confusión surge porque como hemos visto anterior-
mente es una entidad federativa pero materialmente es un ór-
gano administrativo porque la Ley Orgánica de la Administra-
ción Pública Federal los trata de esta manera.

El artículo 5 de la LOAPF dice: "El gobierno del Dis-
trito Federal estará a cargo del Presidente de la República,
quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del
Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley
Orgánica correspondiente. El Procurador General de Justicia
del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente -
de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la -
Ley."

Para esto ya hemos manifestado nuestro criterio.

El artículo 26 dice que: "Para el estudio, planifi-
cación y despacho de los negocios del orden administrativo,
el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes -
dependencias:

Departamento del Distrito Federal

Concretamente este precepto establece el carácter -

de "dependencia" de la Administración Pública Federal del -
D. D. F., estableciendo de una manera muy general sus atribuciones en el artículo 44: "Al Departamento del Distrito -
Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha Entidad en los términos de su Ley Orgánica, y

II.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Para mí resulta inexplicable, ininteligible que el -
Distrito Federal sea a la vez una dependencia perteneciente a la Administración Pública Federal Centralizada y, que a la vez reúna todos los elementos de una Entidad Federativa, por lo que se rige por la Constitución Federal de la República, por su Ley Orgánica e inexplicablemente también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; es creo, uno de los pocos casos en que un Organismo está regido por dos - - - leyes orgánicas, por lo que desde estas líneas propongo se - establezca un sólo criterio, en el sentido de determinar perfectamente su categoría de Entidad Federativa.

CAPITULO III

LA CONCESION ADMINISTRATIVA

Uno de los temas quizá menos estudiados por los autores de Derecho Administrativo es el de la Concesión, ante esta situación creemos oportuno hacer un análisis de esta figura desde el punto de vista no sólo de los autores nacionales, sino también de los más representativos de otros países, por lo que abusaremos de las citas bibliográficas.

I.- Consideraciones Generales

El maestro Jorge Olivera Toro dice: "la administración pública realiza la actividad administrativa por muy diversos medios, uno de los cuales es la concesión administrativa. La doctrina jurídica mexicana está acorde en considerar a la concesión administrativa como una de las formas referentes de colaboración de la actividad privada en la ejecución de la función administrativa, por lo que se le otorga un lugar destacado en el estudio del derecho administrativo, además, citando al maestro Serra Rojas sigue diciendo: "ninguna materia como ésta ofrece un campo de investigación más amplio para la teoría general del Derecho Administrativo".^{34/}

^{34/} Olivera Toro J., Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1976, Pág. 235.

Miguel Acosta Romero, a quien consideramos el más actualizado de los autores nacionales, sostiene que: "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 pueden 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 restringiría al 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".^{35/}

Ante tan autorizadas opiniones podemos deducir que ciertamente por la concesión administrativa los particulares realizan actividades que originariamente corresponden al Estado, en aquellas funciones que no alcanza a cubrir, ya sea por falta de recursos económicos o porque resulta conveniente ya que no se están prestando oportunamente.

^{35/} Acosta Romero, M., ob.cit. pág. 410

2.- Definición de la concesión

Aunque la palabra concesión tiene el significado de convenir en favor de algo que no se quiere o no se está de acuerdo, a fin de llegar a un resultado, su uso por la opinión pública o el pueblo en general se concentra en la idea de un acto del Estado que otorga una cosa. Este último sentido lo recoge el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, en su décima octava edición que dice: "Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresa, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local".

Etimológicamente la palabra concesión tiene su origen en el término latino *concesio*, que a su vez deriva del verbo latino *concedere* que literalmente significa conceder.

Desde el punto de vista de la doctrina anotamos las siguientes definiciones:

a) La concesión es: "un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la

explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial". 36/

El connotado maestro se refiere a las clases de concesión y a figuras muy específicas como las patentes y las marcas, lo que a reserva de posterior estudio creemos que no entran en esta figura.

b) Para Jorge Olivera toro es: "un acto jurídico que tiene un determinado contenido: otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública". 37/

c) El Dr. Miguel Acosta Romero la define de la siguiente manera: "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:

I. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; y

36/ Serra Rojas, A., Ob. cit. tomo II, Pág. 197.

37/ Olivera Toro J., Ob. cit. Pág. 238.

11. 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, aún 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". 38/

En la doctrina extranjera se pueden citar los siguientes criterios:

"a) Para Otto Mayer es: un acto administrativo por el cual se ha dado poder a un individuo sobre una porción de la administración pública. 39/

b) Fritz Fleiner dice que: "existe concesión cuando la ley concede a un particular el ejercicio de una actividad monopolizada, que reposa sobre un acto de soberanía unilateral, creador de derechos, y el acto de concesión determinada,

38/ Acosta Romero M. Ob. cit. Pág. 413.

39/ Mayer O., citado por Rodolfo Bullrich, La Concesión de Servicios Públicos, Argentina. Pág. 38.

conforme a las disposiciones de la Ley los derechos y las -- obligaciones de la empresa con la administración pública". 40/

c) La concesión es también una "autorización que la administración otorga a un particular para ocupar temporalmente un inmueble de dominio directo con destino extraordinario, pero confiriendo un verdadero poder sobre la cosa. La concesión de uso extraordinario de la cosa pública es una manifestación de la institución más general de la concesión administrativa que implica una atribución de poder jurídico a un particular sobre un servicio o elemento de la propia administración". 41/

d) Enrique Sayagués Laso la define como: "el acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía, mediante la transmisión de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración". 42/

e) En Francia, André de Laubadere, la define como: "un procedimiento que permite a la administración conferir -

40/ Fleiner F. Los principios generales del Derecho Administrativo Alemán, traducción francesa de Eisenmann, - Ed. Delagrave, 1933. Pág. 212.

41/ García Oviedo, Derecho Administrativo, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España, Vol. I, Pág. 157.

42/ Sayagués Laso, citado por Alfonso Nava Negrete, en el Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México Tomo II, 1983, Pág. 185.

ciertos derechos a un particular (o algunas veces a una persona pública) en condiciones que implican frecuentemente un acuerdo contractual y la imposición de determinadas cargas". 43/

Haciendo un resumen encontramos que de los tres autores nacionales únicamente Olivera Toro se refiere a la figura genérica de la concesión, mientras que los otros dos hacen la diferencia entre las clases que existen. Por otra parte, los autores extranjeros si se refieren a esta figura, estableciendo los dos elementos de la concesión: a) un poder de la administración pública, b) que se concede a un particular.

3.- Naturaleza Jurídica de la concesión

En la doctrina existe una confusión en cuanto a la naturaleza jurídica de esta figura, ya que algunos sostienen que es un acto contractual, mientras que algunos afirman que es un acto unilateral y, en una porción intermedia algunos dicen que es un acto mixto.

a) La concesión acto contractual

Esta posición es la de los juristas clásicos del Derecho Administrativo, para quienes la concesión es un contra

43/ Laubadere André, de, Droit Administratif, Le Libre, Tomo I, París, Francia 1932, pág. 185.

tu que se celebra entre la administración y un particular, - por el cual éste se encarga de la realización de una obra y de la gestión de un servicio mediante ciertas ventajas, predominantemente de índole económica. Podría estimársele como un contrato de arrendamiento de obra con la particularidad - de que el precio se abona con los rendimientos que el contratista obtiene con la explotación del servicio, este es el -- sentir de Moreau, Berthelemy y Dufruz.

La diferencia entre el contrato y la concesión salta a la vista. En el contrato, el contratista limita su -- trabajo a la realización de la obra. Efectuada ésta y recibida el precio estipulado, para la obra a la administración, ya que explota el servicio directamente o lo arrienda. En -- la concesión, la misión del contratista va más lejos. Terminada la obra y establecido el consiguiente servicio, lo hace objeto de explotación.

Dos ideas fundamentales se encierran en esta noción. Es una la de que la concesión, entraña la realización de una obra pública. Es otra la de que también estriba en la realización de un servicio público y como un modo especial de su gestión.

b) La Concesión Acto Unilateral

Es la teoría que se contrapone a la anterior. La -- Concesión para esta doctrina es un acto de Derecho Público,-

un acto de superioridad. La concesión es un acto administrativo dice Meyer, sobre la base de la sumisión del interesado, como ocurre con el nombramiento para el servicio del Estado. No es un contrato, como no lo es la designación de un funcionario. Las conversaciones que la preceden fija las condiciones y la medida de esta sumisión y determinan el contenido exacto del acto administrativo.

En esta tesis, dice el maestro Olivera Toro, "la sumisión del concesionario a que el Estado le transfiera una porción de las funciones que le corresponde, 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 exija el interés público. La situación de libre arbitrio sobre el concesionario no es aplicable en un régimen de Estado de Derecho. constituye el sacrificio completo del interés del particular concesionario, surgiendo un Estado todopoderoso que desdeña toda garantía jurídica, para satisfacer el interés del servicio, e inclusive el capricho del administrador." 44/

c) La Concesión acto mixto.

Domina actualmente, sobre todo en el Derecho francés, la teoría que ve en la concesión un acto complejo con resulta

44/ Olivera toro, ob. cit. pág. 245.

dos mixtos: acto unilateral y acto contractual, cada uno de ellos con sus particulares efectos. Hauriou ha defendido que la concesión se descompone en dos elementos: la situación reglamentaria y el contrato administrativo. La primera resulta de la organización del servicio público concedido que es lo más importante. La situación contractual le está subordinada; es esencialmente de naturaleza financiera, y está destinada a asegurar la remuneración del concesionario por la gestión que asume.

Sobre este punto Nava Negrete, en un comentario reciente dice que: "no es una merced ni una gracia del Estado, la concesión administrativa es una decisión de la administración pública regida por la ley. Es posible que el concesionario llegue a convenir con la administración en algo del contenido de la concesión: como lo es su régimen de tarifas, y a esto se debe que la doctrina piense que la concesión es un verdadero contrato y no una simple decisión unilateral del poder público. Pero aceptada la sola voluntad de la administración o ésta y la del concesionario, como origen y naturaleza de la concesión, es cierto que esas voluntades no se producen con absoluta libertad sino que están sometidas a las reglas de la ley de la concesión, que imprime cierta índole reglamentaria a esta última. En definitiva, la concesión administrativa aparece en la legislación administrativa como decisión casi exclusiva del poder público. El concesionario se subordina a las reglas de la ley que rige la concesión y se adapta

a casi todas las condiciones que se fijan para y en el otorgamiento de la misma por la autoridad administrativa." 45/

Creemos fundamental anotar la posición del maestro -- Acosta Romero, toda vez que es la que considero más acertada por ser la más completa y documentada. Así este autor dice -- que: "si se hace un examen metodológico de los regímenes de -- concesión en México, 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 conce-- siones, aún cuando todavía en ciertas ramas, en nuestra opi-- nión impropiaamente, existen con poca frecuencia algunos con-- trato-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 de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) y el Departamento de Pesca (hoy Secretaría de Pesca) con los concesionarios; pero, en nuestra opinión, esto viene a constituir una excepción que confirma la regla.

45/ Nava Negrete A., en el Diccionario Jurídico Mexicano, -- Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, -- México, 1980. pág. 186.

De acuerdo con lo anterior, desde nuestro punto de -- vista, la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del Organo de la Administración Pública, que implica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión. (Nada tiene de contrato ni de acto mixto).^{46/}

Estamos de acuerdo con esta autorizada opinión en el sentido de que la concesión es un acto unilateral, ya que es un acto administrativo y efectivamente aunque se lance convocatoria para que se propongan los proyectos para obtener la - concesión, es la autoridad administrativa quien resuelve discrecionalmente.

4.- Clases de concesión.

Las concesiones no siempre se toman en un sólo sentido, de ahí que existan diferentes clasificaciones. El Dr. --- Enrique Sayagués Laso las clasifica en:

"a) Concesiones simples, o sea cuando la administra-- ción se limita a delegar la explotación del servicio público, sin acordar beneficios especiales y sujeta a la concurrencia - de nuevos concesionarios.

b) Concesiones con ventajas económicas, como exenciones de impuestos, subvenciones del Estado, garantías de intereses, etc.

^{46/} Acosta Romero M., ob. cit. pág. 413-414.

c) Concesiones con la cláusula de no crear a otros -- concesionarios situaciones favorables.

d) Concesiones con la cláusula o privilegio de preferencia, o sea que en igualdad de condiciones el primer concesionario es preferido.

e) Concesiones con la cláusula o privilegio de exclusividad, es decir que la administración se compromete a no -- otorgar nuevas concesiones concurrentes.

f) Concesiones con monopolios de jure".47/ .

"Jezé las clasifica en cuatro categorías.

"a) Concesiones de servicios públicos con monopolio de derecho;

b) Concesiones con monopolio de puro hecho, o sea el que resulta únicamente de las circunstancias económicas del - servicio;

c) Concesiones con monopolio de hecho, o sea las que estipulan la cláusula de exclusividad;

d) Concesiones no monopolizadas, entre las cuales incluye las que contienen la cláusula de no otorgar a nuevos -- concesionarios condiciones más favorables".48/

47/ Sayagués Laso E., La Concesión de la C.U.T.S.A., págs.- 455-456.

48/ Jezé, Principes du droit administratif, París, 1926, T. III, p. 372, citado por E. Sayagués Laso, ob. cit. pág. 456.

Sin embargo en nuestro sistema jurídico existen dos -
clases de concesiones:

a) Las de explotación de bienes pertenecientes a la -
federación y

b) Las concesiones para la explotación de un servicio
público, aunque

c) el Dr. Serra Rojas se refiere a otras como las re-
gistrales, las ganaderas, las que regía la Ley de Institucio-
nes de Crédito y Organizaciones Auxiliares y las que se refie-
re la Ley Federal de Radio y Televisión.

5.- La concesión para la explotación de bienes propiedad del
Estado.

Como básicamente nuestro estudio se centra en la con-
cesión de servicio público, trataremos esta parte de una mane-
ra más breve, toda vez que es un tema importantísimo, también
descuidado y sería objeto de tema de tesis.

Hecha la aclaración anterior, el Dr. Serra Rojas nos
proporciona una clara definición de esta figura: "La conce-
sión de un servicio público es un acto administrativo comple-
jo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcio-
namiento de un servicio público es confiado temporalmente a -
un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las res-
ponsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que -

percibe de los usuarios del servicio concedido." 49/

Las concesiones de esta clase básicamente se rigen -- por la Ley General de Bienes Nacionales, del 8 de enero de -- 1982, así tenemos que:

ARTICULO 20, "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 con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Este artículo también determina que:

- Los concesionarios deben cubrir en la Tesorería de la Federación el monto de los productos que de acuerdo a la cuota aplicable corresponda, así como un 5% adicional sobre el importe mensual de tales productos, en concepto de derechos para el financiamiento de los servicios de inspección y vigilancia.

-Estas concesiones pueden otorgarse hasta por 20 años.

Para el otorgamiento o prórroga se tendrán en cuenta:

- I.- El monto de la inversión que el concesionario pretende aplicar;
- II.- El plazo de amortización de la inversión realizada;
- III.- El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad;
- IV.- La necesidad de la actividad o del servicio que se pregte;

- V.- El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo, y
- VI.- La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.

En la última parte de este artículo se establece la regla general de la concesión en el sentido del fin que tendrán los bienes que fueron utilizados para la explotación del bien estatal: "al término del primer plazo de la concesión, - las obras, instalaciones y los bienes dedicados a la explotación de la concesión revertirán en favor de la nación. En caso de prórroga o de otorgamiento de una nueva concesión, para la fijación del monto de los productos se deberán considerar, además del terreno, las obras, instalaciones y demás bienes - dedicados a la explotación de la concesión.

El artículo 21 establece las causas por las que se extinguen esta clase de concesiones; el 22 las causas de revocación; el 23 la autoridad que debe revocarlas, los requisitos, derechos y obligaciones de los concesionarios, las causas de rescate se encuentran comprendidas hasta el artículo 27 inclusive.

6.- La concesión de Servicio Público

Desde nuestro punto de vista el nombre exacto de esta figura es "Concesión para la prestación de un Servicio Público".

En esta figura la delegación que la autoridad administrativa hace en favor del particular no significa que el concedente renuncie al ejercicio de sus facultades, ya que atribuye al concesionario solamente las indispensables para la -- realización del servicio, reservándose en todo momento sus poderes de intervención y de control. La atribución dará a favor del concesionario un derecho personal, pero siempre temporal y revocable. El servicio público concedido continúa siendo servicio público y la administración pública concedente re tiene el poder de prestar en cualquier momento el servicio.

En la concesión, el concesionario ejerce las atribuciones que le han sido confiadas, no en nombre del Estado sino por su propia cuenta y riesgo. El sistema de la concesión del servicio público es una forma transitoria de gestión, desde - que la atribución conferida al concesionario implica, en cier to modo, una incapacidad de la administración para el ejercicio de sus propias funciones.

Pero entre las causas principales de la concesión en este sentido se argumenta que la creación de ciertos servi cios públicos suele originar gastos cuantiosos y exige una ad ministración especial y difícil. Además se encuentra sujeta a las vicisitudes de toda empresa nueva y por otra parte la - creación de estos servicios impone al país un sacrificio importante, un intenso esfuerzo administrativo y repercute ló- gicamente en la Hacienda pública.

a) Definición

Se puede decir que "la concesión es un modo de gestión de un servicio, por medio del cual una persona pública, que es el concedente, encarga, por contrato concluído con él, a una persona privada, el concesionario, la gestión de un servicio público a su costo y riesgo, mediante el derecho de obtener una remuneración por medio de las tarifas percibidas de los usuarios". ^{50/}

Para Rafael Bielsa es: "un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona, con el fin de que ella gestione o realice el servicio público concedido, conexo a la construcción de una obra pública, un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública". ^{51/}

La Concesión para la prestación de un servicio público es la facultad que la administración pública concede discrecionalmente a un particular, persona física o jurídica colectiva, para prestar eficaz y eficientemente la prestación de una actividad de interés general que no puede brindar por causar diversas.

Pero también la concesión implica la realización de las instalaciones pertinentes para la efectividad del servi--

^{50/} Manuel María Díez, ob. cit. pág. 262.

^{51/} Bielsa R., Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, Buenos Aires, 1929, Tomo I., pág. 121.

cio a prestarse, con lo cual sale beneficiado el usuario, quien verá satisfecha una necesidad urgente a bajo costo, ya que -- las tarifas deben estar controladas por la autoridad administrativa a efecto de que no sean exorbitantes, y también el -- concesionario quien obtendrá una utilidad razonable. El Estado también resulta beneficiado, toda vez que al término de la concesión pasarán a su dominio las instalaciones y los objetos necesarios para prestar el servicio de que sea objeto aquella.

Por otra parte la concesión de servicios públicos se rige por el derecho público y toda la teoría de ésta gira alrededor de dos ideas en apariencia contradictorias: la primera es que, a pesar de conceder el servicio continúa siendo un servicio público, la segunda es que el prestador del servicio es un particular cuyos intereses son privados y que, en consecuencia no aceptará hacer funcionar el servicio si en ellos no encuentra una ventaja.

De acuerdo con lo anterior el sistema de la concesión no puede aplicarse a aquellos servicios en los cuales no puede solicitarse a los usuarios una contrapartida financiera -- (derecho), por lo que se excluye lógicamente hablando, de los servicios públicos gratuitos.

b) Ventajas e inconvenientes de la Concesión para la Prestación de Servicios Públicos.

Como cualquier actividad la concesión tiene aspectos positivos y sus consiguientes inconvenientes, entre lo positivo podemos anotar las siguientes:

1º) Desde el punto de vista económico es un modo eficaz de organizar los servicios públicos utilizando capitales privados, con lo que se protegen los fondos estatales sobre todo en esta época en la que estamos enfrentando la más grave crisis financiera de nuestro país.

2º) Como el servicio se presta por cuenta y riesgo del concesionario aunque bajo la supervisión estatal, se preserva al gobierno de los posibles riesgos de tal actividad.

3º) Se asegura la más pronta ejecución de las obras y por consiguiente del funcionamiento del servicio.

4º) Como al extinguirse el término de la concesión -- todos los bienes se incorporan al patrimonio del concedente.

En cuanto a los inconvenientes podemos afirmar que el más importante es desde el punto de vista fiscal la indemnización que se debe cubrir en caso de que el particular no pres^{te}te eficientemente el servicio y se tenga por consiguiente que indemnizar, o si no hay una correcta supervisión puede acontecer que al término de aquella los bienes indispensables se

encuentren en condiciones de uso que hagan que la Administración tenga que erogar fuertes cantidades para su optimización, lo que acarrearía graves perjuicios a las finanzas públicas y sobre todo a los usuarios. Además en nuestra realidad nacional en donde los servicios públicos están subsidiados sería catastrófico concesionar por ejemplo el sistema de Transporte Colectivo Metro, el de tranvías o nuevamente los autobuses urbanos, ya que la tarifa o derechos tendrían que girar conforme al principio de redeviabilidad para el particular, concesionario y por consiguiente tendría que haber realidad en los derechos de uso, lo que repercutiría sobre todo en las clases más desprotegidas, de donde se desprende que no es recomendable en estos momentos concesionar servicio alguno.

c) Estructura y forma del acto de Concesión

En nuestro país la concesión es concedida por la autoridad administrativa competente según la determinación de competencias que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cumpliendo el requisito de aparecer publicada en el Diario Oficial de la Federación, además es facultad discrecional otorgarla, en la inteligencia de que ésta debe cumplir los requisitos legales determinados en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que consiste básicamente dicha facultad, en que se le permite al funcionario administrativo determinar de acuerdo con sus conocimientos técnicos y experiencia profesional quién es el que reúne los requisitos que las leyes correspondientes determina, en el marco del espíri-

tu de ese ordenamiento, ya que de lo contrario el particular - tiene abierto el camino judicial para impugnar el acto que -- considere violatorio de sus derechos, ya que en nuestro país no existe como en Francia el recurso de "exceso de poder".

Por lo general las leyes administrativas que permiten en régimen de concesión establecen los requisitos económicos, técnicos y las instalaciones que requiere la naturaleza del - servicio que se vaya a prestar.

Doctrinalmente los principales elementos para conce-- derle son:

1º) Un pliego de condiciones en el que se fijan las - reglas de funcionamiento del servicio y los derechos y las -- obligaciones de las partes.

2º) La convención o acto de concesión propiamente di-- cho que establece el acuerdo de las partes, por el que el fu-- turo concesionario se somete o acepta las condiciones que la autoridad estatuye.

3º) Medidas de ejecución como disposiciones para fi-- jar las tarifas.

d) Obligaciones del concesionario

El concesionario tiene la obligación general de pres-- tar el servicio que le ha sido encomendado, sin embargo en la doctrina se establecen diversos requisitos que debe cubrir --

bajo sanción de incurrir en alguna de las causas que determinen su revocación o vencimiento anticipado. Entre las principales tenemos las siguientes:

I) Prestar el servicio en forma regular y continua

Esto es consecuencia de las características de los servicios públicos tal y como se estudió en su momento oportuno, sin embargo, en caso de imposibilidad absoluta para el concesionario de ejecutar el servicio por causa de fuerza mayor el servicio se suspende sin responsabilidad del concesionario. "Fuera" de ese supuesto, el concesionario no puede desligarse de su obligación invocando actos de los poderes públicos o dificultades materiales o pecuniarias". 52/

II) El concesionario ha de respetar la igualdad de los usuarios. Es decir, debe prestar el servicio a todo tipo de persona, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos, -- aplicando las tarifas fijadas por la autoridad.

III) Debe acatar las disposiciones de la autoridad en caso de modificación del régimen del servicio conforme a nuevas exigencias sociales.

El multicitado Manuel María Díez dice que las modificaciones tienen las siguientes limitaciones:

52/ Manuel María Díez, ob. cit. pág. 277.

1º) No pueden afectar las ventajas financieras del -- concesionario nacidas del elemento contractual de la conce--- sión.

2º) Si exceden ciertos límites y llegan a la creación de un servicio nuevo, el concesionario podrá solicitar la res cisión.

3º) Si las modificaciones dan lugar a una ruptura del equilibrio financiero de la concesión, el concesionario tiene derecho a una indemnización. También el concesionario está - obligado a adecuar el servicio a las nuevas condiciones y me- joramientos técnicos.

d) Como la concesión se otorga intuitu personae podría pre-- sentarse el problema de la muerte del titular de esta, lo que no es obstáculo para que sus sucesores prosigan en esta acti- vidad, pues al estado le interesa que se asegure el principio de continuidad.

e) Si se hubiere pactado la cláusula de reversión, vale decir que al vencimiento de la concesión las instalaciones y todas las cosas afectadas a la explotación pasan a ser propiedad -- del concedente.

f) Las concesiones están sujetas a sanciones, que se aplica- rán en caso de inejecución del servicio. Si el concesionario falta a las obligaciones que se ha comprometido a cumplir, la administración puede aplicarle sanciones.

E) DURACION DE LAS CONCESIONES

Es unánime la doctrina al sostener que las concesiones se otorgan para un plazo determinado, así García Oviedo dice que: "la regla general es que sean temporales. Son muy raras las concesiones a perpetuidad. La Ley de Obras Públicas fija el plazo máximo de noventa y nueve años para las obras que regula". ^{53/} En México los ferrocarriles tuvieron concesión por los 99 años, así como los tranvías. Manuel María Díez por su parte dice que: "las concesiones deben otorgarse a plazo determinado. Partiendo de la base de que las concesiones deben ser a plazo fijo, la duración de las mismas depende de lo que se haya convenido, ya que es posible que se hubiere establecido el principio de la reversión." ^{54/}

7.- La Concesión del Servicio Público en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

En este punto analizaremos la concesión dirigida al problema de este trabajo, enmarcando el acto administrativo de la concesión de servicio público con respecto a los camioneros, haciendo la aclaración de que esta ley es la que de una manera más clara y perfecta determina esta figura en nuestro sistema jurídico.

^{53/} García Oviedo, ob. cit. pág. 163.

^{54/} Manuel María Díez, ob. cit. pág. 292.

Creo oportuno hacer hincapié en que las reformas de diciembre de 1984 no modifican en manera alguna la concesión.

A) La autoridad concedente.

Al tenor del artículo 22 de la LODDF corresponde al Presidente de la República otorgar concesiones para prestar un servicio público: "La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al Departamento del propio Distrito Federal, sin perjuicio de encomendarla, por disposición del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal que se otorgue al efecto, a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

Lo anterior se confirma con lo dispuesto en el artículo 18 fracción XIII: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa.....

XIII.- Proponer al Presidente de la República la declaración administrativa de la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones y substanciar en los términos de la ley el procedimiento que corresponda tramitando en su caso la reversión".

En esta parte se cumple el principio de que quien tiene lo más tiene lo menos.

B) Consideración de que un servicio debe concesionarse.

Es claro que las funciones de los estados son múltiples y complejas, lo que se traduce en la erogación de recursos económicos, en nuestros días a nadie escapa el hecho de que las finanzas públicas están en grave crisis, sin embargo, desde hace mucho tiempo el Estado se ha visto imposibilitado de prestar todos los servicios públicos, por lo que permite que los particulares contribuyan a su prestación obteniendo una ganancia razonable. Por lo anterior a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal el Presidente de la República puede decidir que un servicio público debe ser prestado en colaboración los particulares. Por consiguiente, y en complemento del inciso anterior, "El Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal otorgará la concesión correspondiente a una empresa particular".

C) Requisitos para obtener una concesión para la prestación de un servicio público en el Distrito Federal.

Cada Ley establece requisitos conforme a las características del servicio a prestarse, sin embargo, la LODDF establece los siguientes:

- 1.- Sólo podrán otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.
- 2.- Las acciones deben ser nominativas.

3.- El Costo de la prestación del servicio público será por cuenta del concesionario.

4.- Las obras e instalaciones que deba construir el concesionario en los términos de la concesión, sólo podrán ser -- realizadas 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 e instalaciones, se llevarán a cabo bajo la su pervisión técnica del propio Departamento.

D) Facultades del Departamento del Distrito Federal en las -- concesiones.

De acuerdo al artículo 26. el Departamento del Distrito Federal tiene facultad 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 pres--
tándolo;

V.- Utilizar la fuerza pública en los casos en que el

concesionario oponga resistencia a la medida de 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.

E) Plazo de las concesiones para prestar un servicio público.

De la misma esencia del servicio público se desprende que no puede concederse una concesión por tiempo indefinido o a perpetuidad, pues en todo caso corresponde al Estado su --- ejercicio, lo cual prohíbe la perpetuidad. Por esta razón el artículo 27, fracción I dice que: "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 durante ese lapso el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio. al concluir el plazo estipulado en 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."

Desde un punto de vista aparece cierta indeterminación del plazo, sin embargo desde un punto de vista justo, se busca que sea suficiente para que obtenga la inversión realizada, así como los razonables beneficios que toda inversión -- debe reeditar, ya que lo contrario haría imposible que los -- particulares se prestarán a solicitar estas concesiones. En otro orden de ideas resulta benéfico esta disposición, pues -- garantiza un amplio margen de tiempo en el que el servicio se prestará eficientemente, además que al fenecer el plazo las -- instalaciones necesarios para el logro de la concesión pasarán a poder del propio departamento.

Sin embargo el artículo 29 establece la posibilidad de prorrogar ese plazo:

ART. 29.- El plazo de las concesiones que se otorguen conforme a las disposiciones de esta ley, podrá ser prorrogado por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre que a juicio -- del propio Departamento el concesionario hubiese cumplido en sus términos la concesión respectiva y que el concedente no -- resuelva suprimir o prestar directamente el servicio público de que se trata.

F) Obligaciones del concesionario.

El elemento más importante para el particular debe -- ser su responsabilidad, ya que la comprensión y claridad determinará la bondad del servicio y la seguridad jurídica de -- quien lo presta.

Por lo tanto, las obligaciones deben ser razonables y realizables. La LODDF impone las siguientes:

1.- Las obras e instalaciones afectas al servicio público estarán en buenas condiciones, renovando y modernizando el equipo necesario para su prestación conforme a los más recientes adelantos técnicos.

2.- 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 adquiera 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 registrarán -- 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.

3.- 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 Departa-

mento del Distrito Federal salvo caso de excepción previsto en la concesión.

G) Los bienes utilizados en las concesiones de servicio público.

Al tratar el plazo de las concesiones hacíamos referencia a que serán por el tiempo suficiente para que se amorticen las inversiones y para obtener una utilidad razonable, por consiguiente, al concluir el plazo los bienes utilizados pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago. (Art. 27. fracción I).

Lo anterior se complementa con lo que determina la fracción VI de ese mismo artículo: "los bienes muebles e inmuebles afectos 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 de la prestación del servicio".

Estudiado lo anterior analizaremos las causas de extinción de las concesiones, por lo que tenemos:

H) La caducidad de las concesiones para la prestación de un servicio público.

Desde una perspectiva lógica la causa normal de extinción de la concesión es el vencimiento del término, con lo --cual la administración pública reasume su ejercicio por sí o por medio de cualquier otro de los procedimientos admitidos, por ejemplo, creando un organismo descentralizado.

Sin embargo tenemos causas anormales de extinción de la concesión como la CADUCIDAD, entendiéndola no como la civil, sino como una figura administrativa con características propias.

A falta de doctrina nacional haremos referencia a José María Díez, quien al respecto establece: "Si el concesionario no cumple debidamente sus obligaciones, puede llegarse a declarar la caducidad de la concesión. Esta medida implica una sanción que la administración aplica al concesionario porque éste no ha cumplido las obligaciones contraídas de hacer funcionar el servicio de una manera regular y continua". ^{55/}

De lo anterior desprendemos que la caducidad es sinónimo de incumplimiento, cuando se incumple alguna de las obligaciones establecidas en la concesión caduca ésta, lo que se confunde con la revocación de la misma.

^{55/} José María Díez, ob. cit. tomo III, pág. 297.

De la lectura del autor señalado se desprenden diversas características de la caducidad:

- 1°. Es la sanción más grave que puede imponerse al concesionario.
- 2°. Debe declararse en razón de faltas muy graves del concesionario y es una medida que debe utilizarse con gran prudencia.
- 3°. En Argentina la terminología no ha sido clara, porque en ocasiones se habla de revocación, cuando en realidad debe entenderse que se trata de una caducidad de la misma.
- 4°. Sin embargo, la revocación no es una sanción para incumplimientos imputables al concesionario, mientras que la caducidad sí lo es.
- 5°. La doctrina considera que son nulas las cláusulas que excluyan la posibilidad de declarar la caducidad de una concesión.
- 6°. Si la causal de caducidad no se halla prevista expresamente en la concesión, puede resultar implícitamente convenida. En este supuesto, ocurrido el respectivo acontecimiento, la caducidad puede ser igualmente declarada por la administración.

Visto lo anterior, en nuestra ley corresponde al ejecutivo Federal declararla administrativamente a proposición del jefe del Departamento del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 28 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal:

ART. 28.- La caducidad de las concesiones será declarada administrativamente por el Presidente de la República, a -- proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal en los casos siguientes:

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 en que opere el servicio, las instalaciones 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.

El Departamento del Distrito Federal notificará personalmente al concesionario o a su representante la caducidad de

su concesión y de inmediato podrá tomar posesión del servicio - amparado por la misma. Los bienes afectos a la concesión cuya caducidad se declare, pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago.

Resulta evidente que en los seis casos que la Ley determina la procedencia de esta figura es debido a incumplimiento - del concesionario.

Sin embargo es requisito notificar al concesionario o a su representante la caducidad, con lo que de inmediato se podrá tomar posesión del servicio amparado por la misma. Pero lo que es gravísimo para el concesionario es la sanción en el sentido de que: "Los bienes afectos a la concesión cuya caducidad se declare pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago".

Creemos que la sanción anterior tiene su fundamento en la erogación que necesariamente tendrá que realizar la concedente para prestar el servicio, gasto no previsto en el presupuesto correspondiente.

I.- La Revocación de las Concesiones

No hay un criterio uniforme en nuestro país sobre la revocación, pues mientras que el maestro Olivera Toro no la considera, Acosta Romero la hace sinónima de incumplimiento.

En Derecho Comparado, García Oviedo tampoco la trata, - Bielsa por su parte dice que: "... se sigue que la concesión es revocable toda vez que llega a faltar un presupuesto de hecho en virtud del cual se expresó la voluntad de las partes. Por ejemplo, se concede la explotación de un servicio público durante un tiempo determinado vgr. treinta años si a los quince --- años faltaren los hechos o motivos presupuestos del contrato de concesión, o sea, si se modificara esencialmente el estado de cosas que se tuvo en vista al pactar, entonces la concesión es revocable, pues la utilidad pública exige una nueva forma, ante el nuevo estado de cosas. Y como ésta es la causa de la obligación, causa que cesa de existir, el negocio jurídico no tiene el substratum necesario." ^{56/} Como se ve el supuesto para este autor, es que desaparezca la necesidad que originó la concesión, aunque debemos tener presente que para él la concesión es un contrato, por lo que al no haber objeto de ésta se revoca el acto administrativo.

La LODDF en su Art. 27 fracción IX al respecto estatuye: "El Departamento del Distrito Federal podrá en los caso 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 -

^{56/} Bielsa E., Derecho Administrativo, Lajouane y Cía. Libreros y Editores, Buenos Aires, tomo I, pág. 382.

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 con forme avalúos que practique la institución oficial autorizada, las 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 en 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 es tará 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."

De esta fracción se destaca lo siguiente:

Se puede revocar la concesión unilateral y anticipadamente sin que exista motivo de caducidad, o hecho grave del concesionario que de lugar a la rescisión de la misma. Considero contradictorio estos supuestos, pues lo que se puede rescindir es un contrato; por otra parte los contratos no caducan y además se consideran en México como contratos administrativos por excelencia el de obra pública y el de suministro, pero nunca a la concesión, lo que se puede constatar de la lectura de la Ley de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.

Además en nuestro país, repitiendo lo anotado anteriormente, el maestro Serra Rojas define la concesión como: "un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".

Acosta Romero la definió como "el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa fa culta a un particular:

...

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

Por consiguiente es unánime la doctrina nacional al -- afirmar que es un "acto administrativo discrecional, sujeto al derecho público", de donde consideramos y proponemos se modifi que el texto de esa fracción para quedar de la siguiente mane- ra:

"El Departamento del Distrito Federal podrá, en los ca sos que los juzgue conveniente para el interés público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión. Esta decisión..."

CAPITULO IV

LA ALIANZA DE CAMIONEROS DE MEXICO

El Servicio público de transporte de personas resulta indispensable en cualquier ciudad del mundo, en un tiempo en el cual la ciencia y la tecnología han tenido avances inimaginables hasta hace 50 años. Esto como es lógico suponer ha repercutido en la vida de la sociedad que día a día va viviendo el vértigo del cambio, de la eficiencia y la rapidez.

En una ciudad como el Distrito Federal con todos los problemas sociológicos inherentes, llamados por el Profesor -- Hank González los 7 pecados capitales, en un tono jocoso, se llegan a tornar insalvables.

El problema que hoy nos ocupa, no ha sido solucionado, sigue vigente, aunque con diversos matices y encaminado a mejorar.

A fin de seguir la secuencia lógica, analizaremos el origen de la Alianza de Camioneros, asociación que tanto tuvo que ver en la vida económico, político y social del Distrito Federal.

1.- La concesión otorgada a la Alianza de Camioneros.

Como dejamos anotado en el capítulo I, a fines de la primera década de este siglo, el transporte colectivo de pasajeros en el Distrito Federal estaba a cargo de los tranvías; la red de transporte eléctrico constaba de 254 kilómetros y --

contaba con 33 unidades.

El 31 de junio de 1916 habiendo estallado la huelga general, promovida por la Federación de Sindicatos del Distrito Federal se paralizan las actividades industriales, incluyendo la eléctrica y la de los tranvías. Esta situación motiva a -- los choferes de autos de alquiler a realizar la primera tentativa para trasladar grandes cantidades de personas.

"A sólo diez días de iniciado el movimiento huelguístico, los choferes de automóviles de alquiler se aventuran a poner en circulación "flamantes unidades". Son Chassises de automóviles viejos con tablas amarradas y toldo de manta sujeto de varas como carrocería". 57/

Por lo que se refiere a la organización de los camioneros, el antecedente más remoto lo encontramos en la fundación del "Sindicato de Choferes del Distrito Federal", integrado en 1914.

Más tarde, en 1918 se constituye la Unión de Propietarios de Automóviles de alquiler, creándose en 1920 la Federación de Camioneros del Distrito Federal". A principios de -- 1921, se constituye la Federación Camionera del Distrito Federal con las líneas Santa María, Roma, Guerrero y San Rafael;

57/ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Autotransporte Federal, Apuntes para la Historia - del Autotransporte, México, pág. 58.

en un año de actividades llegó a contar con 23 líneas.

Sin embargo el 22 de octubre de 1921 nace el Centro Social de Choferes del Distrito Federal, "agrupación a la que se adhiere la mayor parte de los transportistas, que después ingresarán a la Alianza de Camioneros de México".^{58/}

Ya desde entonces dejan sentir su fuerza sobre la sociedad, efectuando un paro o una manifestación de protesta por que las autoridades no atendieron sus gestiones para mejorar el funcionamiento de las líneas, movimiento que concluyó con un motín sangriento, y no obstante que la manifestación fue -- "disuelta a tiros, el General Obregón accedió a cumplir los siguientes puntos:

- Retirar la tarjeta horario por ser inútil
- Cambiar la jefatura de tráfico con su Departamento, del control municipal al Distrito.
- Negar el permiso a la Compañía de Tranvías para explotar con equipos de autoómnibus las distintas líneas de camiones, por ser este un atentado que mataría el esfuerzo del pequeño propietario." ^{59/}

Como consecuencia de ese problema, las líneas Tacuba, Tacubaya, Peralvillo-Insurgentes, colonia Peralvillo y Guadalu

^{58/} Idem. pág. 60

^{59/} Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Autotransporte Federal, ob. cit. pág. 60.

pe desconocieron la Federación Camionera y decidieron ingresar al Centro Social de Choferes constituyendo la Dirección de Camiones, de esta manera surge la Alianza de Camioneros. Concretamente el 10 de marzo de 1923, un fuerte grupo de transportistas integrado por 21 líneas urbanas del D. F. y ferrocarrileros propietarios de camiones, proclamó la fundación de la Alianza de Camioneros de México, con objeto de resistir las presiones de algunas compañías extranjeras y de las sociedades anónimas que pretendían controlar el servicio. Entre sus principios se preveía el trabajo armónico con el Departamento de tráfico y se esbozaba la formación de una cooperativa de consumo de insumos y refacciones.

La coalición de la Alianza de Camioneros de México con el Centro social de Choferes dentro de la CROM duró hasta el 23 de junio de 1926 cuando una asamblea de presidentes acordó su desconocimiento.

Más tarde y con la idea de unir en un solo frente a todas las organizaciones a iniciativa del Lic. Gustavo Espinoza Mireles, el 19 de noviembre de 1930, se creó la Confederación Nacional de Transportes de la República Mexicana, con el que se pretende coordinar las acciones de las empresas que participan en los diferentes modos de transporte, a fin de que los esfuerzos colectivos permitan consolidar una orientación eficaz en la defensa de los intereses comunes, así como para prestar un servicio optimizado.

En abril de 1933 se publicó el primer reglamento de la Alianza de Camioneros.

Del 17 al 19 de agosto de 1936 se efectuó en la ciudad de México la Primera Gran Convención Nacional de Autotransportes, con la participación de 160 organizaciones, con más de -- 1 200 delegados de todo el país. Esta convención tuvo como finalidad estudiar los problemas del autotransporte en México, fijar las bases para su desarrollo, mantener la industria en manos mexicanas y operada por mexicanos y mantener la pequeña propiedad industrial.

En ese año de 1936 la SCOP autorizó la expedición de - permisos de ruta y la creación de una nueva línea en el rumbo noroeste de la ciudad, cuyo establecimiento lesionaba a las líneas México-Tacuba y fundamentalmente Atzacapotzalco, esto provocó el disgusto de permisionarios y trabajadores de las líneas afectadas, provocándose actos de violencia que culminaron con una pedrisca a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El 10 de noviembre de 1939 el Presidente Lázaro Cárdenas había expedido un Decreto que modificaba el Reglamento para las Líneas de Camiones del Distrito Federal, Expedición de permisos de ruta y establecimiento de Nuevas Líneas, reproduciendo los lineamientos del proyecto de Ley de Vías de Comunicación.

El Proyecto de Ley General de Vías de Comunicación en lo fundamental establecía que los "permisos para explotar el servicio de autotransportes se otorgarían solamente a sociedades cooperativas o a personas físicas; estas últimas sólo podrían disfrutar de un permiso cada una en lugar de 3 y deberían constituirse en cooperativas tan pronto como en una ruta hubiera el número de personas exigido por la ley, incluyendo a sus trabajadores, pasando la titularidad a la cooperativa. Asimismo las personas que solicitaran un permiso deberían ser mexicanos por nacimiento y pertenecer a la clase trabajadora. El plazo de vigencia de los permisos se redujo de 10 a 5 años.

Mientras la iniciativa se discutía en lo particular, se organizó la realización de un paro camionero en la ciudad de México, de modo que bloqueara el tránsito de toda la urbe. Se buscó bloquear todas las carreteras de acceso y los cruceros importantes a fin de provocar la paralización total de la circulación, con objeto de que no pudiera disolverse el movimiento sino mediante el uso intensivo de la fuerza pública con su consecuente costo político.

El 30 de diciembre de ese año la nueva Ley de Vías Generales de Comunicación fue aprobada por El Congreso de la Unión, incluyendo un artículo transitorio que otorgaba a los camioneros un plazo de 360 días para su aplicación efectiva.

Los camioneros interpusieron el juicio de amparo, mismo que fue resuelto en 1941 por el Lic. Ponciano Hernández, titular del Juzgado Primero de Distrito en esta ciudad, concediéndoles la suspensión definitiva contra el reglamento y la citada ley.

Ante esta victoria de la Alianza de Camioneros el nuevo Presidente de la República, Gral. Manuel Avila Camacho expidió un decreto suspendiendo los efectos del citado ordenamiento, formulando la creación de una Comisión técnica intersecretarial de tránsito y transportes para el Distrito Federal que estudiara el problema. A partir de los trabajos de esta comisión, el 31 de diciembre de 1941, el Congreso de la Unión expidió una nueva Ley de Tránsito y Transportes para el Distrito Federal que derogaba definitivamente el reglamento así como los artículos de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En septiembre de 1945 el Presidente formó una nueva comisión que estudiara y propusiera las bases para reformar la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Las elecciones federales de 1946 convirtieron en diputado al Sr. Manuel Peña Vera, representante del gremio camionero y en el mes de diciembre el Presidente, Lic. Miguel Alemán nombró al Sr. Antonio Díaz Lombardo Director General del IMSS.

El 1° de enero de 1944 las empresas autotransportistas

del D. F. cumplen con las disposiciones del Seguro Social al dar alta a sus trabajadores en esta institución.

Con posterioridad a estos acontecimientos los camioneros siguieron obteniendo privilegios, mientras que por su parte las autoridades evitando confrontaciones y ante el problema que le acarrearía actuar contra éstos les otorga subsidios a la gasolina, a las refacciones, no exigiendo las obligaciones inherentes a la concesión.

2.- Los problemas del transporte urbano en la ciudad de México.

Resultaría utópico pensar que alguna vez fue solucionado el problema del transporte en la ciudad de México y en todas las ciudades de la República, pues como hemos tratado el inicio del servicio de transporte en el Distrito Federal se originó ante una huelga del servicio de tranvías, lo que fue evolucionando hasta la creación del Metro, que ya se proyectaba extender hasta el Estado de México y la proliferación de tolerados y de las peligrosas combis peseras.

No se podía negar que en el Distrito Federal se había llegado al exceso y a un grave enfrentamiento con las autoridades, la que debía obtener o el triunfo de los transportistas con el aumento de sus privilegios, en detrimento de los usuarios, o por el contrario un control que nunca se había hecho efectivo para este gremio, representado en ese entonces por un Jefe del Departamento en el sexenio anterior - -

que había permitido esas actitudes desenfrenadas, y por un entonces Gobernador de Guerrero que era representado por su hijo - en la Cámara de Diputados.

a) El problema de los transportes analizado en 1973

Claude Betailon y Heléne Rivière D'Arc en un estudio de la Ciudad de México, publicado en 1973 refiriéndose al transporte urbano decían:

"Los autobuses o camiones: son los más criticados entre los medios de transporte del Distrito Federal. Se les acusa de ser responsables de la mayoría de los numerosos accidentes mortales que se producen diariamente, de la contaminación que pasa por ser más fuerte que la de Tokio o Los Angeles, de estar mal comunicados con la red del Estado de México, de recorrer itinerarios incoherentes sin planificación general alguna, de estar en malas condiciones de marcha, nunca sustituidos (aquí debemos decir que frecuentemente se plantean problemas de importación) guiados por conductores mal remunerados, casi siempre irresponsables. Recorren itinerarios extremadamente tortuosos y el -- tiempo de transporte, cualquiera que sea el lugar en cuestión; siempre es excesivo, retardado aún más por las paradas demasiado próximas.

Ochenta y seis empresas privadas ("permisionarios") administran 7 mil camiones que transportan diariamente 5 millones de personas, no tienen establecida entre ellas coordinación alguna en sus itinerarios y no es raro que cuatro o cinco explotan

la misma línea. Cada línea está regentada por una "cooperativa" que controla el Estado y en la que nadie puede ser propietario sino de un pequeño número de autobuses: las diferentes empresas dispersan entonces sus vehículos entre las diferentes líneas, mientras que en unas líneas aparecen propietarios de uno o dos vehículos solamente.

Los permisionarios se permiten mantener tarifas bajas de transporte en la medida en que no mantienen debidamente sus vehículos (más de la mitad de ellos no tienen taller de reparación) y dan salarios insuficientes a sus empleados.

"La opinión más general está en favor de una nacionalización de las empresas de transporte por autobuses en México, a la cual se oponen la Alianza de Camioneros de México y la Unión de Permisionarios de Transporte de pasajeros en Camiones y Autobuses del Distrito Federal, dependencia semioficial de la Alianza. Por supuesto, numerosos planes de mejoramiento de este servicio, de una mejor rentabilidad de la explotación de las líneas, etc., acompañan estos proyectos de nacionalización. La Alianza de Camioneros de México, es justamente la heredera de estas empresas que hace cincuenta años, improvisarían un sistema de transporte colectivo por trolebús y tranvía y que después de numerosas y dilatadas huelgas repetidas por los trabajadores de los transportes entre 1935 y 1945 fueron nacionalizados en 1945". ^{60/}

^{60/} Bataillon C. y Rivière D'Arc H., La Ciudad de México, Setentas, México, No. 99, 115-116.

Del testimonio de estos autores desprendemos lo siguiente:

- a) Que en ese entonces, los autobuses eran el medio de transporte más criticado en el Distrito Federal.
- b) Que eran los responsables de la mayoría de los accidentes suscitados en el Distrito Federal.
- c) Los principales focos contaminantes.
- d) No coordinados con el transporte del Estado de México.
- e) Sus itinerarios eran incoherentes, sin planificación alguna.
- f) Sus pésimas condiciones de servicio por no ser sustituidos.
- g) Guiados por conductores mal remunerados.
- h) Sus recorridos son extremadamente tortuosos con un excesivo tiempo retardado más por las paradas demasiado próximas.
- i) La evasión de las disposiciones legales que limitaban el número de permisos.
- j) La solicitud de que fueran nacionalizados. (Término con el que no estoy de acuerdo.)

B.- El Problema de los transportes en 1975.

En 1975 el problema es grave pues los transportistas buscan a toda costa elevar las tarifas, independientemente de que para entonces ya se han recortado gran número de rutas por la existencia del metro, toda vez que se argumenta que el auto-transporte debe ser alimentador de aquel, lo que es utilizado -

por los camioneros con la introducción de los llamados delfines, que arbitrariamente elevan las tarifas vigentes en ese momento de \$0.50 a \$1.40, con el pretexto de que para comodidad del --- usuario no se llevarán pasajeros de pie.

Ante tal actitud aparece publicada la siguiente noticia:

NO SUBIRAN NI METRO NI TAXIS.

- * 86 Líneas de Autobuses en 20 Sociedades
 - * Se racionalizarán Recorridos: Cal y Mayor
 - * Las Nuevas Unidades, al Servicio Popular
- Por JUAN CARLOS Y JIMENEZ, reportero de EXCELSIOR

El director general de Ingeniería de Tránsito y Transportes, del DDF, Rafael Cal y Mayor, afirmó ayer que no subirán ni las tarifas del Metro ni las de taxis y anunció que "la fusión de 86 líneas de autobuses en 20 sociedades anónimas de capital variable simplificará la administración del servicio, reducirá el costo de las refacciones, permitirá relocalizar los recorridos de manera que no interfieran unas líneas con otras y, sobre todo, permitirán unificar los criterios de operación".

Acerca de la conveniencia o inconveniencia de elevar -- las tarifas del Metro, Cal y Mayor manifestó:

"Aunque los análisis de factibilidad técnicas y financiera han considerado varias posibilidades de aumento en las tarifas de ese sistema, las autoridades superiores han dispuesto que, por el momento, éstas no sean cambiadas".

-¿Considera que con la introducción de las llamadas -- "ballenas" y "mamuts", se mejorará el transporte, y, en su caso con qué número de unidades se iniciará este servicio y con qué tarifas?-, se le preguntó.

"La demanda de transporte -repuso- tiene particularidades muy diversas, que deben ser satisfechas por vehículos que tengan distintas características. La introducción de los "delfines" ha permitido suministrar transporte a un tipo de pasajeros que, por la comodidad de contar con asiento y la mayor velocidad de los vehículos, paga una tarifa de 1.40 pesos".

SUSTITUCION DE AUTOBUSES 1968

Adujo que "existe, sin embargo, el grueso de la población al que se ha procurado conservar tarifas inferiores. Estas personas, en número de 5 millones de viajes al día aproximadamente, deberán ser atendidas por los nuevos vehículos los cuales están destinados a sustituir en parte a los autobuses de modelo 1968, que están llegando ya al límite de su vida útil".

Desde luego, así como en el caso del "delfín", cuya -- aprobación se otorgó después de varios meses de pruebas, a las "ballenas" y al "mamut" habrán de pasar por el mismo proceso.

En el caso de las primeras -continuó- los estudios están bastante avanzados. El caso del "mamut", cuyo prototipo - acaba de terminarse, se someterá igualmente a pruebas.

Acerca de los taxis y sus tarifas, Cal y Mayor dijo:

- "Las tarifas de los taxis fueron aumentadas en enero de 1974. En los estudios realizados para el efecto se tomó en cuenta la conveniencia del empleo de vehículos compactos y pequeños, tanto por el reducido número de ocupantes, como por el ahorro de combustibles que ello implica.

"Además, con la introducción de la tarifa tiempo-distancia, los permisionarios quedaron protegidos de los retrasos que significaban las congestiones del tránsito".

Por otra parte -agregó- de acuerdo con el crecimiento observado en el número de viajes que deben servirse cada año, se recomendó aumentar paulatinamente el número de unidades. - Actualmente son 28,000.

Con lo anterior este servicio tenderá a mantenerse en un punto de equilibrio entre la oferta y la demanda. 61/

De esta información se desprende una grave contradicción por parte del informante, General de Ingeniería de Tránsito y Transportes del D.D.F. Rafael Cal y Mayor quien afirmaba que "no subirían ni las tarifas del Metro ni las de taxis", -- mientras que por otra parte decía: "la demanda de transporte -- tiene particularidades muy diversas, que deben ser satisfechas por vehículos que tengan distintas características. La introducción de los "delfines" ha permitido suministrar transporte a un tipo de pasajeros que, por la comodidad de contar con un -- asiento y la mayor velocidad de los vehículos, paga una tarifa de \$1.40".

Afirmando más adelante: "existe, sin embargo, el grueso de la población al que se ha procurado conservar tarifas inferiores. Estas personas, en números de 5 millones de viajes al día aproximadamente, deberán ser atendidas por los nuevos vehículos los cuales están destinados a sustituir en parte a los autobuses de modelo 1968, que están llegando ya al límite de su vida útil".

Era grave la complicidad de las autoridades puesto que se solapaban las argucias de la Alianza de Camioneros, puesto - que por un lado se estaba reconociendo expresamente que los camiones ya no estaban en condiciones de servicio, no autorizan do una elevación de tarifas pero aceptándola al incrementar el precio de los famosos delfines; ya que no estaban realizando ningún sacrificio los permisionarios, sino que es un principio de la concesión el hecho de que los camiones debían ser sustituidos con los que tuvieran los más recientes adelantos, por tanto la autoridad estaba autorizando una violación a los principios legales y a las obligaciones impuestas a estos empresarios. Por otra parte sostenía que "el grueso de la población - al que se ha procurado conservar tarifas inferiores", con lo -- que se estaba confirmando la autorización de tarifas ante promesas que nunca se realizaron puesto que no se sustituyeron autobuses, retirándose hasta que ya no podían circular como fue el caso de los que pertenecían a la línea Santa María Roma-Insurgentes, entre otros.

C.- La situación en 1977.

Una de las críticas que se hacían entonces a los permisionarios eran los continuos accidentes de tránsito, que día a día se fueron incrementando por la falta de preparación de los conductores, así como por la velocidad a que conducían unidades sin mantenimiento, porque con frecuencia les pagaban por - vuelta, razón por la que siempre pretendían ganarle al tren:

TREN CONTRA AUTOBUS 37 MUERTOS

Cruceros de ferrocarril en muchos puntos de la ciudad que están casi sin control, se han convertido en lugar de periódicos encuentros de trenes contra camiones de pasajeros, aunque los expertos afirmen que 13 de éstos son los más "peligrosos".

A fines de la semana pasado ocurrió otro accidente. - Un autobús de la Línea Peralvillo-Tlalnepantla chocó contra - un tren de Ferrocarriles Nacionales, en el cruce de Tenayuca y Santa Cecilia, en el que resultaron muertas 37 personas y 18 lesionados más de suma gravedad.

La tragedia enfrentó por enésima vez a permisionarios y funcionarios de Ferrocarriles Nacionales, para culpase mutuamente de tales percances.

Luis Gómez Z., gerente de FFCC, expuso que el accidente fue responsabilidad absoluta del conductor del autobús y de las autoridades, explicó que la ley de vías generales de comunicación señala claramente que "el camino que cruza por otro, construido con anterioridad, es el que debe instalar todas las señas preventivas que indican las disposiciones de tránsito".

Por su parte Isidoro Rodríguez, presidente de la Cámara Nacional del Transporte y Comunicaciones, culpó directamente a Ferrocarriles Nacionales de este tipo de accidentes en los que han perdido la vida miles de personas por no poner barreras en los cruceros ferroviarios.

El diputado Felipe Cerecero López, miembro de la Comisión de Autotransportes de la Cámara Baja, enfatizó que "todo el desbarajuste, la mala organización y la irresponsabilidad que priva en esta área de la comunicación, sólo podrá terminarse cuando el gobierno municipalice el transporte, tal y como lo ha venido exigiendo el Partido Popular Socialista".

En esta ocasión, como en otras anteriores, los deudos de los 37 muertos, apoyados por vecinos del lugar y las autoridades del estado, tuvieron que presionar contra los permisionarios, secuestrando unidades de la línea, para lograr la correspondiente indemnización.

Por último, los expertos en cuestiones ferroviarias aseguraron que aunque existieran toda clase de preventivos en los cruceros, los conductores los violarían como lo hacen con las señales de tránsito en la ciudad". 62/

Independientemente de las culpas de unos y otros resulta sobresaliente la declaración del diputado Felipe Cerecero -- López, miembro de la Comisión de Autotransportes de la Cámara correspondiente, quien enfatizó que: "todo el desbarajuste, la mala organización y la irresponsabilidad que priva en esta área de la comunicación, sólo podrá terminarse cuando el gobierno municipalice el transporte, tal y como lo ha venido exigiendo el Partido Popular socialista".

D.- El Problema en 1981.

La problemática para este entonces era grave y abierta entre las autoridades del Departamento del D.F. y la Alianza de Camioneros de la República Mexicana:

EL TRANSPORTE, MADEJA SIN SOLUCION

El Departamento del Distrito Federal y la alianza de Camioneros de la República Mexicana continúan, después de varios meses de

negociaciones, trenzados en declaraciones políticas y amenazas, y culpándose mutuamente por el insuficiente e ineficiente servicio de transportación en la capital del país.

A la madeja se unió la Comisión de Vialidad y Transporte de la Cámara de Diputados, la que concluyó -luego de realizar un extenso estudio- que "en este momento ninguna autoridad se encuentra abocada a la medición y control de la calidad de los servicios de transporte colectivo en forma sistemática, tendiéndose más bien a corregir las irregularidades graves del momento".

El gobierno federal "tiene que considerar la existencia y el papel de los diversos grupos involucrados en el problema del transporte", dijo la Comisión, para definir cualquier tipo de política tendiente a solucionar la transportación masiva.

Otra de las conclusiones a las que llegaron los diputados fue que las fallas y deficiencias en la prestación del servicio del transporte colectivo obedece a carencias en la operación y planeación del mismo y a la existencia de "agentes privados que marcan, con la dinámica de sus intereses particulares, formas de transportación".

Mientras que los usuarios se han visto obligados a pagar el precio impuesto por la Alianza de Camioneros, las autoridades capitalinas continúan alegando que "no estamos negociando con ellos" y que los permisionarios deberán sujetarse a las disposiciones del DDF.

Por su parte, la Alianza también continúa en su postura: "para dar un eficiente y suficiente servicio de transportación, es necesario que el Departamento del Distrito Federal nos autorice la elevación de las tarifas".

La actitud asumida por los concesionarios -algunos continúan violando no nada más los precios de las tarifas sino hasta las rutas- llevaron al DDF a considerar la posibilidad de --

"efectuar un embargo", por la deuda que tienen los camioneros con el Seguro Social, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el propio gobierno capitalino, calculada en "poco - más de 100 millones de pesos".

En el Distrito Federal actualmente se generan diariamente 18 millones 400,000 viajes y los medios con que cuenta la -- ciudad para movilizarlos son: los autobuses, que participan con el 50.8 por ciento; los taxis, con el 13 por ciento; el metro, 11.4 por ciento; los trolebuses y tranvías, 3.3 por ciento y -- las bicicletas y motocicletas 2.3 por ciento.

De los casi dos millones de vehículos que circulan diariamente en la ciudad de México, el tres por ciento son de transporte colectivo y mueven al 79 por ciento de los viajes, mientras que el 97 por ciento restante sólo mueve el 21 por ciento de los viajes-persona-día. 63/

De la nota anterior se puede notar que:

a) La Comisión de Vialidad y Transporte de la Cámara de Diputados concluyó: "en este momento ninguna autoridad se encuentra abocada a la medición y control de la calidad de los -- servicios de transporte colectivo en forma sistemática, te-diéndose más bien a corregir las irregularidades graves del momento".

además:

b) "las fallas y deficiencias en la prestación del servicio de transporte colectivo obedece a carencias en la operación y planeación del mismo y a la existencia de agentes privados que marcan, con la dinámica de sus intereses particulares,

ción del taller mecánico más grande de América Latina, así como el considerando del decreto que creaba la mencionada Ruta 100: "es imperativo resolver adecuada y eficazmente los problemas que plantea el traslado colectivo de personas en el D. F." aunado a la declaración del vocal ejecutivo de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, Armando Loizaga en el sentido de que: "en la medida que los permisionarios no cumplan con la demanda de los usuarios el Departamento del Distrito Federal "se hará cargo del servicio". .

NUEVA EMPRESA CAMIONERA DEL DDF

El Departamento del Distrito Federal asestó ya los primeros golpes al "pulpo" camionero de la ciudad. Por decreto presidencial consiguió la creación -el 18 de agosto- de una empresa camionera más. Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100.

Aunque no lo reconoce, esta medida, aunada a otras como la constitución del taller mecánico más grande de América Latina para las rutas que ya maneja el DDF, avanza con pasos rápidos hacia la obtención del servicio de transporte urbano.

En uno de sus considerandos, el decreto establece que es "imperativo resolver adecuada y eficazmente los problemas que plantea el traslado colectivo de personas en el Distrito Federal".

Ya antes -agosto 6- el vocal ejecutivo de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR), Armando Loizaga había declarado a la prensa que en la medida que los permisionarios no cumplan con la demanda de los usuarios, el Departamento del Distrito Federal "se hará cargo del servicio". En ese en-

formas de transportación.

- c) En ese mismo artículo se decía: "Mientras que los usuarios se han visto obligados a pagar el precio impuesto por la - Alianza de Camioneros, las autoridades capitalinas continúan alegando que "no estamos negociando con ellos" y que los permisionarios deberán sujetarse a las disposiciones del DDF.
- d) Sobre los permisionarios decía que: "para dar un eficiente y suficiente servicio de transportación es necesario que el Departamento del Distrito Federal nos autorice la elevación de las tarifas".

Pero lo más importante era que ya se vislumbraban medidas a tomarse por parte del DDF.

"La actitud asumida por los concesionarios llevaron al DDF a considerar la posibilidad de "efectuar un embargo", por la deuda que tienen los camioneros con el Seguro Social, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el propio Gobierno Capitalino, calculada en "poco más de 100 millones de pesos".

Los camioneros no habían querido ceder ante las evidencias de que podía actuarse duramente y ante los anuncios que ya se les habían hecho como el decreto del 18 de marzo de ese año de 1981 por el cual el Gobernador Cuauhtémoc Cárdenas, de Michoacán había municipalizado el transporte urbano de la ciudad de Morelia, así como la creación de la Ruta 100, la constitu--

tonces, se incorporaron 200 unidades a las 400 existentes en la ruta 100 ortogonal.

El director de Autotransportes y Estacionamientos de Policía y Tránsito, Armando López Santibañez, dijo el 19 de agosto que la creación de esta empresa no significaba de ninguna manera la municipalización del transporte. No obstante, Loizaga asentó que el mejor correctivo para los concesionarios era, precisamente, crear más rutas de transporte urbano.

El presidente del Consejo de Administración de Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, será el jefe del Departamento del Distrito Federal. En este caso, Carlos Hank González, quien -según el decreto- tendrá las facultades necesarias para negociar de acuerdo con las conveniencias de la nueva empresa. (Miguel Cepeda)^{64/}

Con anterioridad a la toma de decisión que nos ocupa el problema se torno dramático cuando se narraba lo siguiente: "el problema del transporte en ciudad Netzahualcóyotl hizo crisis - cuando, el domingo 13, los concesionarios decidieron subir las tarifas de \$3.50 a \$5.00 por persona. Al día siguiente, las - rutas de taxis tolerados y peseros subieron también desmesuradamente sus tarifas"... "La inconformidad acumulada por años estalló el lunes 14 en Ciudad Netzahualcóyotl, cuando varios miles de colonos asaltaron e incendiaron una docena de autobuses suburbanos en protesta por una nueva alza a las tarifas - de pasaje, impuesta por los concesionarios. El violento episo-

dio, a raíz del cual hubo 60 detenidos y más de 500 golpeados..." 65/

La paciencia había llegado a su fin por lo cual haciéndose eco de la inconformidad del pueblo de México, y de las injusticias de quien únicamente había visto por obtener lucro, en la prestación de un servicio que no debe tener como máxima -- aquel, sino el bienestar de los ciudadanos, haciendo valer su -- autoridad ante actitudes agresivas y prepotentes el Departamento del Distrito Federal, en los términos de la Ley Orgánica -- del Departamento del Distrito Federal, hace efectiva la facultad del Presidente de la República quien resuelve el 30 de septiembre de 1981 revocar la concesión que se había otorgado a -- los prestadores del Servicio Público de transporte en autobuses, en los siguientes términos, según consta en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha:

RESOLUCION MEDIANTE LA CUAL SE REVOCAN TODAS LAS CONCESSIONES OTORGADAS CON ANTERIORIDAD A PARTICULARES PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS EN AUTOBUSES EN EL DISTRITO FEDERAL.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: - Estados Unidos Mexicanos.- Poder Ejecutivo Federal.- Departamento del Distrito Federal. Dirección General Jurídica y de Gobierno.

VISTOS, los antecedentes sobre la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en autobuses en el Distrito Federal, y

CONSIDERANDO

I.- El artículo 22 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal corresponde al Departamento del propio Distrito Federal, sin perjuicio de encomendarla, mediante concesión limitada y temporal a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

II.- La Ley que regula el transporte público de pasajeros establece que éste es un servicio público y por tanto de utilidad pública.

III.- El Departamento del Distrito Federal, ha otorgado concesiones para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses; para cuya prestación los concesionarios han constituido líneas y éstas se han integrado en los siguientes grupos:

GRUPO No. 1

"GRUPO CLASA, S.A. DE C.V."

Presidente del Consejo de Administración:
 Lic. Héctor Hernández Casanova
 Concepción Béistegui No. 1006
 Colonia del Valle, Z.P. 03100
 Integrado por las Líneas:
 R-47 "Madero Clasa Coyoacán CU"
 Miguel Dramer No. 38, Col. Atlántida, Z.P. 04370

Presidente: Sr. Rafael Corona Ramírez
 R-38 "México-Tlalpan, Peña Pobre"
 Ajusco No. 3-Tlalpan Z.P. 14000

Presidente: Profr. Felipe Rodríguez García
 R-63 "Tlalpan-Fuentes Brotantes"
 Congreso No. 296, Tlalpan, Z.P. 14000
 Presidente: Lic. Héctor Hernández Casanova

GRUPO No. 2

"Autotransportes Xochimilco, S.A. de C.V."
 Presidente del Consejo de Administración:
 Lic. Juan Reyes Lazcano. Prolongación 5 de Mayo No. 17
 Los Reyes, Iztapalapa, Z.P. 09840
 Integrado por las Líneas:
 R-18 "Xochimilco-Milpa Alta"
 R-65 "México-Xochimilco"
 R-88 y R-94 "Chapultepec-Xochimilco"
 Av. México No. 6114, Xochimilco, D.F.
 Todas las líneas anteriores están presididas por el Lic. Juan
 Reyes Lazcano.

GRUPO No. 3

"Autobuses Villa A. Obregón, S.A. de C.V."
 Presidente del Consejo de Administración:
 C. Antonio Bravo Muñoz. General Plata No. 105, Col. Observatorio
 Z.P. 11860, integrado por las líneas:
 R-33 "Villa Alvaro Obregón"
 R-64 "Insurgentes 20 de Noviembre"
 R-90 "Insurgentes 20 de Noviembre"
 R-45 "Santa Fé-Tacubaya"
 R-92 "Santa Fé-Tacubaya"
 R-57 "Ciudad de los Deportes"
 R-70 "Roma Piedad y Anexas"
 Girardón No. 133, Santa María Nonoalco, Z.P. 03700
 Todas las líneas anteriores están presididas por el C. Antonio
 Bravo Muñoz.

GRUPO No. 4

Grupo Villa Lindavista, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración:
 C. Rubén Guevara.- Pisagua No. 1222, Col. San Pedro Zacatenco,
 Z.P. 07360.

Integrado por las líneas:

R-44 "Lindavista-Bellas Artes"

R-60 "Gustavo A. Madero"

R-11 "Gustavo A. Madero" Av. Mazatlán No. 269, Antiguo Camino a Ticomán, Col. La Pastora, G.A. Madero, Z.P. 07290

Todas las líneas anteriores están presididas por el C. Rubén Guevara.

GRUPO No. 5

"Transportes del Sureste del Distrito Federal, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración: C. Tomás Valle Juárez.
Calle Juan Alvarez No. 51, Barrio de San Miguel, Iztapalapa,
Z.P. 09360

Integrado por las líneas:

R-55 "México-Iztapalapa"

R-15 "Iztapalapa-Tulyehualco"

R-43 "Mariscal Sucre"

Braulio Maldonado No. 100 Col. Consejo Agrarista Mexicano,
Iztapalapa, Z.P. 09760

Todas las líneas anteriores están presididas por el C. Valle Juárez.

GRUPO No. 6

"Transportes Metropolitanos, Niño Perdido Alamos, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración:

C. Humberto Márquez Díaz. Calle Constitución de la República
No. 1025, G.A. Madero, Z.P. 07550

Integrado por las líneas:

R-19 "Penitenciaría-Niño Perdido"

R-46 "Penitenciaría-Alamos"

R-29 "Santa Julia-Merced"

R-76 "Santa Julia-Morelos"

Las dos primeras con domicilio en calle Constitución de la República No. 1025; las dos últimas en Transvaal No. 182, Col. Romero Rubio, Delegación V, Carranza, Z.P. 15400.

Todas las líneas anteriores están presididas por el C. Humberto Márquez Díaz.

GRUPO No. 7

"Autobuses Coyoacán Cuauhtémoc Guerrero, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración:

C. Moisés Basurto Ortega, Calz. Nonoalco No. 160, Z.P. 06900

Integrado por las líneas:

R-48 "Coyoacán Cuauhtémoc-CU"

Calle 301 No. 10001, Col. Nueva Atzacocalco, Z.P. 07420
 Administrador: C. Moisés Basurto Ortega. R-42 "Guerrero-
 Jamaica-Balbuena".
 Sur 24 No. 94, Col. Agrícola Oriental, Z.P. 08500.
 Presidente: Jesús Cisneros Ortiz.
 Av. 604 No. 251, CTM San Juan de Aragón, ZP. 07990

R-28 "Santa María Roma"

Miranda No. 38, Col. Aragón Z.P. 07000
 R-67 "Santa María Roma"

Miranda No. 38, Col. Aragón, Z.P. 07000

Presidente: C. Rodolfo Solís Soto:
 Camelia No. 25, San Angel Inn, Z.P. 01060
 R-80 "Roma a Mérida-Chapultepec"
 Anzar No. 35, Col. Granjas Modernas, Z.P. 07460.
 Presidente: C. Agustín Pérez Meneses.

GRUPO No. 8

"Transporte Circuito Hospitales, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración:
 C. Benuto Ollervides Cabello. Sinaloa No. 71, Peñón de
 los Baños Z.P. 15520
 Integrado por las líneas:

R-77 "Circuito Hospitales"
 Canal de San Juan No. 202, Col. Tepalcates.
 Iztapalapa, Z.P. 09210
 Presidente: C. Benuto Ollervidas Cabello

R-75 "Circuito colonias"
 Sinaloa No. 71 Col. Peñón de los Baños Z.P. 15520
 Presidente: C. Luis Renero Murguía

R-24 "Circuito Hospitales"
 Canal de San Juan No. 202, Col. Tepalcates. Iztapalapa Z.P.
 09210
 Presidente: Luis Castañeda Quiñones.

GRUPO No. 9

"Autobuses San Angel Inn Insurgentes Bellas Artes Colonia del
 Valle Coyoacán, S. A. de C.V.

Presidente del Consejo de Administración.
 C. Guillermo García Cochegrus, Heriberto Frías No. 220
 Col. Narvarte, Z.P. 03020
 Integrado por las líneas:

R-51 "San Angel Inn-Tacubaya"
 Camino Presa Tarango No. 62, Col. Merced Gómez, Z.P. 03930
 R-58 "Insurgentes-Bellas Artes"; Girardón No. 133, Santa
 María Nonoalco, Mixcoac, Z.P. 03700; Presidente: C. Jesús
 Hernández Vázquez.
 R-87 "Col. Valle-Coyoacán"; Xicoténcatl No. 125, Col. del
 Carmen Coyoacán, Z.P. 04100 Presidente: Ing. Marco Antonio
 Alvarez Barceló; Xicoténcatl No. 392, Col. del Carmen, Coyoacá
 n, Z.P. 04100
 R-6 "Col. del Valle-Coyoacán"; Puerto Alegre No. 60, Col.
 San Andrés Tetepilco, Z.P. 09440; Presidente C. Abel Chávez
 Ramírez Linares No. 9 Col. Simón Bolívar, Z.P. 5410.

GRUPO No. 10

"Autobuses Hipódromo, Juárez, San Pedro, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración C. Benjamín Maldonado
 Riosa. Av. Eduardo Molina No. 1639, Col. Díaz Mirón, México
 14, D. F.

Integrado por las líneas:

R-52 "Hipódromo-Rastro"; Ing. Eduardo Molina No. 1639 Col.
 Díaz Mirón, México 14, D. F.; Presidente: Benjamín Maldonado
 Riosa.

R-85 "Juárez-Loreto": Ing. Eduardo Molina No. 1639 Col. Díaz
 Mirón, México 14, D.F.; Presidente: C. Enrique González Llaca.

R-66 "San Pedro de los Pinos", Ing. Eduardo Molina No. 1639
 Col. Díaz Mirón, México 14, D.F.; Presidente: Julio Ortiz Ca-
 brera.

R-25 "San Pedro de los Pinos"; Calz. San Juan de Aragón No.
 259, Z.P. 14; Presidente: C. Julio Ortiz Cabrera.

GRUPO No. 11

"Autobuses General Anaya La Magdalena Contreras, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración:

C. Alejandro Devars Cabrera. Ronrovia No. 143, Col. Portales
 Z.P. 03300.

Integrado por las líneas:

R-98 "General Anaya-La Magdalena Contreras"; Monrovia No. 143, Col. Portales, México 13, D.F.; Presidente: C. Alejandro Devars Cabrera.

R-35 "General Anaya-La Magdalena Contreras"; Monrovia No. 143, Col. Portales, México 13, D.F.; Presidente: C. Alejandro Devars Cabrera.

R-14 "Hospital General"; 5 de Mayo No. 8, Los Reyes, Iztapalapa Z.P. 09840; Presidente: C. Héctor Sierra Silva; Tochponécatl - No. 8, Los Reyes Iztapalapa, Z.P. 09840.

R-83 "Hospital General"; 5 de Mayo No. 8, Los Reyes, Iztapalapa Z.P. 09840; Presidente: C. Héctor Sierra Silva.

GRUPO No. 12

"Autobuses Azcapotzalco, Estado de México, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración:

C. Carlos Grados García.- Calzada Real de San Martín No. 270, México 16, D. F.

Integrado por las líneas:

R-34 "Azcapotzalco-G.A. Madero - Gertrudis Sánchez"; Camino Real de San Martín No. 270, Col. San Martín, Xochináhuatl, Reynosa, Z.P. 02200.

R-53 "Azcapotzalco-Aviación"; Camino Real de San Martín No. 270, Col. San Martín, Xochináhuatl, Reynosa, Z.P. 02200; Presidente: C. José Olmedo Villanueva.

R-27 "Santa María Mixcalco"; Calzada Tepantongo No. 306, Col. Reynosa, Azcapotzalco, Z.P. 02200; Presidente: C. Guillermo Gutiérrez Mena Brezo No. 181, Nueva Santa María Z.P. 02800.

R-37 "San Juanico-Merced"; Lago Canegún No. -130, Col. Argentina, Z.P. 11270; Presidente: C. René Zamorano Cruz.

R-69 "San Juanico-Defensa"; Lago Canegún No. 130, Col. Argentina, Z.P. 11270; Presidente: René Zamorano Cruz.

R-2 "Azcapotzalco-Tlalnepantla"; Calz. Tlalnepantla No. 108, Z.P. 16; Presidente: Manuel Silva Martínez; Lázaro Cárdenas No. 248, Z.P. 16.

R-41 "Lomas de Chapultepec"; 6 de marzo No. 24, Col. Juventud Revolucionaria, Z.P. 9, D.F.; Presidente: C. Roberto Trillo - Villaseñor; Damas No. 110, Col. San José Insurgentes, C.P. -- 03900.

GRUPO No. 13

"Transportes Urbanos de Pasajeros Circunvalación San Rafael Roma, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración: C. Benito de Paz del Bosque.- Camino San Juan de Aragón 151, Col. Casas Alemán, C.P. 07580.

Integrado por las líneas:

R-54 "Circuito de Circunvalación"; Camino San Juan de Aragón,-- No. 151, Col. Casas Alemán, C.P. 07580.

R-13 "Circuito de Circunvalación"; Col. Casas Alemán, C.P. 07580.

R-56 "San Rafael Roma"; Camino San Juan de Aragón, No. 151, Col. Casas Alemán, C.P. 07580; Todas las líneas anteriores están presididas por el C. Benito de Paz del Bosque.

GRUPO No. 14

"Constituyentes Puerto Aéreo, Peralvillo Cozumel Santa María Colonias, S. A. de C. V."

Presidente del Consejo de Administración: C. José Valdovinos Rodríguez.- Calz. de Guadalupe No. 357, México 14, D. F.

Integrado por las líneas:

R-84 "Constituyentes Puerto Aéreo-Indios Verdes".

R-10 "Constituyentes Puerto Aéreo-Indios Verdes"; Calle 185 No. 20, Col. Santa María Ticomán, G.A. Madero, Z.P. 07330.

R-20 "Peralvillo Cozumel"; Cerro del Cubilete No. 6, Col. Pradera, México 14, D. F.

R-71 "Santa María Colonias"; Palestina No. 170, Nueva Clavería, Z.P. 16.

R-91 "Colonias Urbanas"; Calzada de Guadalupe No. 357, México 14, D. F.

R-7 "Colonias Urbanas", Calzada de Guadalupe No. 357, México 14, D.F., Presidente: C. Hilario Bierge García Nieve, No. 170, Jardines del Pedregal, Z.P. 20.

Las líneas que no tienen anotación de Presidente son presididas por el C. José Valdovinos Rodríguez.

GRUPO No. 15

"Peralvillo Viga Colonias Rastro, S. A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración:

C. José Luis González Reyes.- Sur 65 "A", No. 3221, Colonia Viaducto Piedad, México, 13, D. F., Integrado por las líneas R-21 "Peralvillo Viga"; Av. del Taller y Potam No. 367, Col. Obregón, México 8, D.F., C.P. 15990; Presidente: C. José Luis González Reyes.

R-79 "Viga Colonias", Corregidora No. 117, Col. La Cruz, México 13, D.F., C.P. 08310, Presidente: C. Rubén Hernández Espinoza.

R-79 Bis "Viga Colonias Rastro a Rastro" Ignacio Allende No. 42, San Juan de Aragón. C.P. 07950, Presidente: C. René Ortiz Lira, 2a. Av. 11 No. 5. Z.P. 13.

GRUPO No. 16

"Autobuses de Oriente San Rafael Aviación Indianilla Nancoalco, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración.

C. Roberto Tamariz Martínez - Oriente 217 "A" No. 42, México 9, D. F.

Integrado por las líneas:

R-31 "San Rafael Aviación"

Agricultura No. 78, Col. Federal, Z.P. 9.

R-68 "Indianilla Sanatorio Puerto Aéreo".

Fundidora Monterrey No. 82, Col. Peñón de los Baños C.P. 15520.

Presidente: C. Marcelino Sánchez García.

Mosqueta No. 114, México 3, D. F.

GRUPO No. 17

"Líneas Unidas de Autobuses Urbanos de Azcapotzalco, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración.

C. Abelardo Matamoros Acosta.- Lázaro Cárdenas No. 248,
Z.P. 16.

R-61 "Azcapotzalco-Coyoacán".

San Mateo No. 32, Azcapotzalco.

R-49 "Azcapotzalco-Jamaica".

Lázaro Cárdenas No. 236, Azcapotzalco.

R-72 "México-Azcapotzalco".

Lázaro Cárdenas No. 236, Azcapotzalco.

R-2 "Azcapotzalco-Tlalnepantla".

Av. De los Angeles No. 25, Azcapotzalco.

Presidente: C. Manuel Silva Martínez

Lázaro Cárdenas No. 236, Azcapotzalco.

GRUPO No. 18

"Autobuses Peralvillo-Tlalnepantla, Cuauhtepc, La Villa
S.A. de C.V.

Presidente del Consejo de Administración.

C. Salvador Paredes Orozco-Poniente 122 No. 628, Col. Indus-
trial Vallejo, México 16, D.F.

Integrado por las líneas:

R-5 "Col. Peralvillo-Tlalnepantla".

Poniente 122, No. 628, Col. Industrial Vallejo México 16, D.F.

R-59 "México-Tlalnepantla".

Calzada Vallejo No. 1481, México 14, D. F.

Presidente: C. Febronio Pereira Sánchez.

R-8 "Cuauhtepc-G.A. Madero".

Puerto de Mazatlán No. 11, Col. Pastora, Z.P. 14.

Presidente: C. Ismael Viveros Tinoco.

R-81 "Col. Peralvillo-Industrial Vallejo"

Poniente 140 No. 839, Col. Industrial Vallejo.

Presidente: C. Antonio Paredes Orozco.

GRUPO No. 20

"Autotransportes del Norte del Distrito Federal, S.A. de C.V."

Presidente del Consejo de Administración.

C. Hugo Delgado Alvarez-Abel No. 18 "A", Col. Guadalupe Tepeyac, México 14, D. F.

Integrado por las líneas:

R-36 "G.A. Madero-Tacuba-Tacubaya".

5 de Mayo No. 59, Cuauhtepac, Barrio Bajo, Z.P. 14.

Presidente: C. Victor Gregorio Quecholak.

R-4 "G.A. Madero-Tacuba-Tacubaya"

Cantera No. 2 0 54, G.A. Madero, Z.P. 14.

Presidente: C. Luciano Valdez Rodríguez.

Cantera No. 18, Z.P. 14.

R-86 "Vallejo-Hospitales".

Paganini No. 131, Col. Vallejo, Z.P. 14.

Presidente: Hugo Delgado Alvarez.

R-3 "Vallejo-Hospitales".

Santiago de Chile No. 86, Zacatenco, México 14, D.F.

Presidente: C. Francisco Saldaña Carreón.

R-40 "Santiago Algarín-Potrero".

Av. Cuauhtémoc 65, Esquina 16 de Septiembre, pueblo de Aragón, México 14, D. F.

Presidente: Hugo Delgado Alvarez.

R-50 "Madero Alamos-Narvarte"

Habana y Montevideo No. 165, Col. Lindavista, México 14, D.F.

Presidente: Roberto Galicia Feroso.

Av. Central No. 217, México 21, D. F.

Líneas que Permanecen sin Agruparse:

R-62 "San Mateo-Santa Rosa".

Allende No. 3, San Mateo Tlatenango Cuajimalpa.

Presidente: C. Carlos Chávez de la Rosa.

R-60 Bis "Tacubaya-Acopilco-La Venta".

Av. Observatorio No. 35, Tacubaya.

Francisco Salgado Campos.

IV.- La Fracción IX del Artículo 27 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, faculta a esta Dependencia aún sin existir motivo de caducidad, para que en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público revoque - unilateral y anticipadamente las concesiones.

V.- Los concesionarios han manifestado a las autoridades correspondientes sus deseos de retirarse de la prestación del servicio público de que se trata, por resultarle incosteable, según lo afirman, en razón de estar operando con pérdida.

VI.- Conforme al análisis que antecede, es de concluirse que procede la revocación de las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en autobuses en el Distrito Federal, que fueron otorgadas por

las autoridades del Distrito Federal, y que éstas asuman en forma directa la prestación de ese servicio público y se pague a los concesionarios, en su caso, la indemnización que corresponda conforme a la Ley.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 10., 30., 10, 22, 23, 24, 25, 27 y demás relativos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, es de resolverse y se

R E S U E L V E

PRIMERO.- El Departamento del Distrito Federal, por conducto de su titular, juzga conveniente para el interés público revocar unilateral y anticipadamente las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en autobuses en el Distrito Federal, a particulares.

SEGUNDO.- A partir de la fecha de esta resolución el Departamento del Distrito Federal, asume en forma directa la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en autobuses en el Distrito Federal.

TERCERO.- Los autobuses, bienes inmuebles y demás bienes muebles afectos a la prestación del servicio público cuyas concesiones se revocan, pasan a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal.

CUARTO.- Para los efectos del punto resolutive anterior, conforme a la Ley y en los casos en que así proceda, páguese la indemnización que corresponda a los concesionarios en los términos de la fracción IX del artículo 27 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

QUINTO.- Los concesionarios o quienes se encuentren prestando el servicio público de que se trata, deberán entregar de inmediato al Departamento del Distrito Federal, los autobuses, inmuebles y demás bienes afectados al servicio y en caso de oposición procédase a la ocupación administrativa y al desalojo de quienes se opongan a la diligencia.

SEXTO.- Se designan como ejecutores de la presente resolución a los CC. Secretario General de Obras y Servicios Públicos de este Departamento y al Vocal Ejecutivo del Transporte de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, asistidos por los funcionarios y personal que para el efecto designen.

SEPTIMO.- Notifíquese y ejecútese en sus términos.

ASI, lo resolvió y firma el C. Profesor Carlos Hank González, Jefe del Departamento del Distrito Federal.- Rúbrica.- El C. licenciado Manuel Gurría Ordoñez, Secretario General de Gobierno A del Departamento del Distrito Federal, certifica y hace constar que la presente copia en veintiún fojas útiles, concuerdan fielmente con su original.

México, Distrito Federal a veinticinco de Septiembre de Mil Novecientos Ochenta y Uno.

3.- Análisis del Acuerdo por el que se revoca la concesión para la prestación del servicio público de transporte de personas a la Alianza de Camioneros de la ciudad de México, A.C.

En este apartado analizaremos los fundamentos legales - que sirvieron de apoyo a esta importante decisión de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal, que terminó con un monopolio que hacía mucho tiempo había olvidado sus obligaciones primogénicas con relación al público usuario en aras de un lucro - desmedido, haciendo nugatorios los principios y la naturaleza de la concesión.

El Considerando I de la "Resolución", que debió haber sido "Acuerdo por el que se Resuelve", toda vez que entre las figuras admitidas desde el ámbito administrativo por el que oficialmente se determina o resuelve algo, por parte de la autoridad o es un reglamento, decreto, acuerdo u orden del presidente, lo anterior fundamentado en el artículo 92 constitucional que literalmente expresa: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Hecha la salvedad anterior decíamos que en este considerando se hace referencia al artículo 22 de la LODDF, el que funda la competencia del Departamento del Distrito Federal para la prestación de los Servicios Públicos, la que se concesionó a aquellos que reunieron los requisitos para obtener la concesión mencionada, por un tiempo determinado, lo que fue ratificado por el Presidente de la República, representado en esta esfera por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Tal y como hemos venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, una de las características de la concesión es su limitación y temporalidad aspectos reconocidos por ambas partes, y que al ser aceptadas por los concesionarios, permiten a la autoridad departamental hacer efectivos los supuestos que la ley le faculta, siendo un principio innegable que quien tiene facultad para conceder, la debe tener para revocar o decidir bajo ciertas condiciones el fin del acto administrativo.

Por consiguiente la concesión es un acto discrecional por el cual se permitió a particulares que prestaran un servicio que fue desarrollándose desde sus orígenes de una manera empírica y desordenada, en la que el caos y diversos intereses fueron imperando en forma notable.

El Considerando II textualmente dice: "La ley que regula el Transporte público de pasajeros establece que éste es un servicio público y por tanto de utilidad pública".

Es claro que aunque no se hace expresa referencia se hace alusión al párrafo segundo del artículo 23 de la LODDF.: "La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio".

Peró qué es lo que se quiso dejar establecido con este considerando?

Consideramos que el significado es que su prestación está sobre cualquier interés personal o individual, y en una sana lógica lo necesario para su prestación por esa causa de utilidad pública podrá ser utilizada, y más exactamente expropiado.

Por esta razón opinamos que no tenía razón de ser el haber anotado simple y llanamente ese considerando, pues no se motivó en manera alguna parte de la resolución, esto hubie-

ra servido como hemos demostrado si se hubiera hecho uso de - la expropiación, ya que para retirar la concesión existen causas expresas y no puede expropiarse una función que es propia del estado, lo que se complementa con el contenido de la fracción IX del artículo 27 de la LODDF: "El Departamento del Distrito Federal podrá en los casos en que los 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".

Consideramos que hubiera sido más acertado que tal considerando hubiera quedado de la siguiente manera: "La ley que regula el Transporte público de pasajeros establece que éste es un servicio público y por tanto es de interés público". Fundamentamos este criterio en la opinión del maestro Ignacio Burgoa que textualmente nos dice: "A pesar de que, según dijimos el concepto de utilidad pública es eminentemente económico y reconoce como presupuesto una necesidad pública de la misma índole, su comprensión debe hacerse extensiva a la idea de interés social, que no sólo puede tener contenido económico, sino de cualquier otra naturaleza. El interés social se manifiesta en di-

versas hipótesis que suelen darse en la realidad dinámica de la colectividad humana, teniendo a ésta como destinataria o beneficiaria, independientemente de su densidad demográfica. Así la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad; así mismo, en una tercera hipótesis el interés social se manifiesta en la procuración de un bienestar para la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población o en la solución de los problemas socio-económicos y culturales que los afecten". 66/ De lo anterior para nosotros es sinónimo el concepto interés social y el interés público en el sentido en que lo utiliza la LODDF.

El III hace un enlistado de los 20 grupos en que estaban organizados los concesionarios, detallando entre otras cosas, el nombre de su representante legal, su domicilio y el número de líneas que lo integraban.

La consideración del numeral IV hace referencia a la fracción IX del artículo 27 de la LODDF que mencionamos anteriormente. Ese artículo establece el régimen de las concesiones.

66/ Burgoa Orihuela I., Las Garantías Individuales, Porrúa, México, 1976, pág. 487.

Como hemos dejado asentado, la concesión se puede revocar conforme a los siguientes supuestos:

- a) Cuando se juzgue conveniente para el interés público.
- b) Sin que exista motivo de caducidad, o hecho grave del concesionario que dé lugar a la rescisión de la misma (con la aclaración que oportunamente hicimos sobre la desafortunada utilización del término rescisión).

En cuanto a los requisitos formales, estos son:

- a) Que sea una decisión fundada y motivada, que sintetizamos - en que se haga efectiva la garantía de legalidad.
- b) Esa decisión como consecuencia de lo anterior deberá estar fundada y motivada.
- c) La decisión deberá ser notificada personalmente al concesionario.
- d) Practicada aquella el concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público.
- e) Pagará al concesionario la indemnización que corresponda y conforme avaluos que deberán estimar las utilidades recibidas por el concesionario durante la época de prestación de los servicios.
- f) Se resarcirá al concesionario de los perjuicios que se le causen con el acuerdo de revocación, todo lo que se cumplió al pie de la letra en la mencionada decisión de autoridad.

Hacemos la observación que conforme a lo expuesto si se hizo conveniente para el interés público la revocación, pero también existieron motivos de caducidad y hecho grave del concesionario que pudieron haber dado lugar no a la rescisión, sino a la caducidad.

Confirmamos nuestra aseveración con lo que se expone - en el considerando V, que expresa: "los concesionarios han manifestado a las autoridades correspondientes sus deseos de retirarse de la prestación del servicio público de que se trata, - por resultarle incosteable según lo afirman, en razón de estar operando con pérdidas".

Sostenemos esta posición porque en tal supuesto pusieron los concesionarios haber renunciado expresamente a la concesión, lo que suponemos nunca pasó por su mente por las pingues ganancias que obtenían. Además de lo que se ha estudiado en relación con las causas de caducidad determinadas por la LODDF podemos encontrar que la Alianza de Camioneros incurrió clara e indubitadamente en las siguientes, sin que la autoridad hubiera hecho efectiva su facultad legal para declarar caduca esa - concesión:

- a) Se había interrumpido en muchos lugares de la ciudad la - prestación del servicio, independientemente de las huelgas a que se enfrentaron los dueños de camiones con sus trabajadores, tal como fue el caso de la línea Roma-Mérida, que permanecieron por años en su movimiento de huelga. (Art. - 28, frac. I).
- b) Se habían acortado las líneas bajo pretexto de la existencia de líneas alimentadoras del metro y la puesta en servicio de los llamados "delfines". A tal grado que de una de éstas se habían creado 3 o 4, sin autorización del Departamento del Distrito Federal. (art. 28, frac.III).
- c) Sobre lo que determina la fracción IV del artículo 28, no sabemos si se adeudaba cantidad alguna al Departamento, lo que no dudamos que hubiera acontecido, ya que tenemos noticia de que tenían graves adeudos con el IMSS y Hacienda, ha-

biéndose rematado algunos autobuses para complementar dichas obligaciones.

- d) Pero donde sobraban causas para que caducara la concesión es en lo que determina la fracción VI: "Por la falta de cumplimiento de algunas de las obligaciones contenidas en esta ley o en la concesión". Creemos que para ese efecto debe considerarse que las obligaciones son las estipuladas en los artículos 26 y 27, y que en el caso del artículo 26 al tener facultad el DDF sobre las concesiones, al contrario sensu se consideraban aquellas obligaciones de los concesionarios, pues si alguien tiene facultad sobre algo, la otra parte debe tener obligaciones.

Así tenemos que

- 1) El DDF no reglamentaba más que teóricamente su funcionamiento (art. 26 fracción II) ya que fue esto una causa de fricciones con el jefe del DDF aunado a que los camioneros imponían arbitrariamente tarifas (art. 26, fracción III)
- 2) Tenía también facultad para ocupar temporalmente el servicio público o intervenir en su administración en los casos en que el concesionario lo prestara eficientemente, o se negare a seguir prestándolo. De los testimonios periodísticos expuestos en el capítulo anterior se demuestra la falta e ineficiencia del servicio. (fracción IV)
- 3) Con relación a la fracción VII, "supervisar las obras que deba realizar el concesionario así como establecer las normas de coordinación con otros servicios públicos similares", se ha demostrado también que incluso investigadores extranjeros criticaban ese servicio por ser un caos, ejemplo de confusión y desincronización entre las mismas líneas de autobuses.
- 4) Por lo que se refiere al artículo 27 se pudo haber aplicado la fracción V que obligaba a los concesionarios a: "conservar en buenas condiciones las obras e instalaciones afectas 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 vigilancia del concedente", situación que en contadas ocasiones se hizo realidad pues lo que circulaba era chatarra sin la menos higiene.

Por los argumentos anteriormente enunciados no podemos coincidir con el considerando VI: Conforme al análisis que antecede, es de concluirse que procede la revocación de las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en autobuses en el Distrito Federal, que fueron otorgadas por las autoridades del Distrito Federal, y que estas asuman en forma directa la prestación de ese servicio público y se pague a los concesionarios, en su caso, la indemnización que corresponda conforme a la ley". Lo anterior porque se hubiera acordado la caducidad de la concesión, por alguna de las causas demostradas, se hubiera evitado la carga económica de haber cubierto las indemnizaciones que tanto revuelo levantaron, atentos a lo que se encuentra contenido en el último párrafo del artículo 28 de la ley: "El Departamento del Distrito Federal notificará personalmente al concesionario o a su representante la caducidad de su concesión y de inmediato podrá tomar posesión del servicio amparado por la misma. Los bienes afectos a la concesión cuya caducidad se declare, PASARAN A SER PROPIEDAD DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, SIN NECESIDAD DE NINGUN PAGO".

Además en el caso concreto los dueños de las unidades ya habían obtenido el capital invertido y una ganancia exagerada, que lesionaba el interés de las mayorías y que por tanto no

ameritaba indemnización.

Sin embargo el acuerdo de revocación de la concesión para la prestación del servicio público de autotransporte en el D.F., si bien resolvió muchos problemas sociales en momentos críticos para la sociedad; en estricto derecho estuvo fundado en causas no apegadas a las normas jurídicas de una ley clara que se aplicó a medias.

4.- Análisis de los términos municipalización, estatización y expropiación del transporte del D.F.

En la primera plana del periódico Excélsior correspondiente al 26 de septiembre de 1981 bajo el título "Indemnización a permisionarios, Hank ofrece transporte decoroso en un año", se hacía pública la noticia sobre la revocación de la concesión que había acordado el DDF; se decía en esa información: "El gobierno de la ciudad asumió ayer, a las 17:30 horas, el control y la dirección del servicio de autobuses urbanos, y dio fin así a 60 años de concesiones a particulares en este sector. Señaló que indemnizará a los propietarios de esos vehículos y aseguró que en el término de un año se brindará el transporte colectivo que merece el pueblo. El regente Carlos Hank González, hizo el anuncio en conferencia de prensa, y afirmó que -

los concesionarios recibieron de buen agrado la determinación. El gobierno, precisó además, quedó convertido en patrón sustituto frente a los operadores y empleados de líneas camioneras, cuyos derechos, prestaciones y seguridad en el empleo están garantizados".

Este histórico testimonio nos sirve como punto de referencia para reflexionar sobre los términos con los cuales se denominó este acto administrativo.

Mucho se habló de municipalización del transporte en la prensa, así José Luis Mejías en los Intocables del Excelsior, - del 14 de octubre de ese año titulaba su artículo. "Municipalizar" y decía: "En relación con el retiro de las concesiones y la municipalización del transporte en el Distrito Federal, Carlos Loret de Mola escribió que el DDF había ofrecido "un ejemplo para todo el país" al haber absorbido el transporte urbano, para "asumir las responsabilidades de su funcionamiento"; y al correr de su artículo insistió: "Si en tantas cosas inconvenientes las ciudades de la provincia imitan a la capital, ¿por qué no emular las medidas de buen gobierno que en el Distrito Federal se toman, cuando realmente sean aconsejables".

En principio como este mismo periodista reconoce, no se podía hablar más que de retiro de la concesión, pues no podemos

acpetar el término municipalizar, ya que en las entidades federativas la base de su división administrativo-territorial es el municipio, pero el Distrito Federal que realmente es un Estado, no encuentra dividido administrativamente en aquellos, sino en delegaciones, por lo que reiteramos no es acertada la utilización de la municipalización. Lo que estuvo perfectamente denominado con relación a lo que aconteció en la ciudad de Morelia, en donde el Gobernador, Cuauhtémoc Cárdenas efectivamente municipalizó el transporte de pasajeros, es decir, retiró las concesiones y el municipio se hizo cargo de la prestación de este servicio, que corresponde originariamente al estado.

También se habló de estatización, lo que tampoco fue - afortunadamente, ya que jurídicamente no nos dice nada, porque podríamos pensar que estatizar significaría incorporar al estado algo que no pertenecía a su esfera jurídica, lo que en este caso no corresponde, ya que la función, es decir, la prestación del servicio corresponde al estado, lo que le facultó para concesionarlo, de donde resulta a todas luces equívoco ese concepto.

Se hizo mención de expropiación del servicio, lo que - también resultaba de grave ignorancia, ya que conforme aprendimos en nuestro curso de Derecho Administrativo hay un supuesto fundamental, consistente en que "el estado no puede expropiar lo que es suyo", a riesgo de incurrir en grave aberración.

La diferencia entre la expropiación y la concesión radica - substancialmente en que mientras que la primera se origina constitucionalmente por causa de utilidad pública y mediante indemnización y en base en la ley de expropiación, local o federal, figura por la cual se apropia el estado de un bien inmueble o de un derecho de los particulares; por la segunda el órgano estatal faculta discrecionalmente a quien reúne los requisitos técnicos, financieros y económicos y personales para que la preste en este caso, un servicio público, sujeto a la vigilancia y con las condiciones que existen en la ley que regula el acto jurídico, sin perder la titularidad de esa prestación, pues el particular por tiempo limitado prestará ese servicio, recuperando su inversión y obteniendo una ganancia razonable en el entendido de que al finalizar ésta o por causa determinada en la ley, los bienes afectos al servicio revierten el favor del estado.

Por consiguiente, debemos rechazar en el Distrito Federal los términos municipalización, estatización o expropiación del transporte público, recordando que fue un acuerdo por el que se revocó la concesión, reiterando nuestro criterio de que debió haber sido declarada la caducidad de la concesión sin indemnización alguna.

CONCLUSIONES

- 1.- Se puede afirmar que la huelga de los tranvías de fecha 31 de julio de 1916 dió origen de una manera improvisada a la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros.
- 2.- La primera línea formalmente existente fue la Santa María Mixcalco y anexas.
- 3.- El autotransporte de pasajeros es el elemento esencial en la vinculación de los mexicanos a las actividades económicas y de todos los campos del progreso.
- 4.- La deficiencia de este servicio origina irreparables pérdidas de horas de trabajo, ausencia de valores sociales y un considerable aumento de enfermedades nerviosas.
- 5.- La evolución del Derecho Administrativo es la expresión de la transformación radical del estado moderno, lo que se traduce en numerosos cambios y adiciones a las leyes de la materia por que reflejan la actualidad y transformación de personas libres que conforme pasa el tiempo requieren de nuevas soluciones y perspectivas.
- 6.- El servicio público no está debidamente definido pues existen tantos conceptos como autores lo han tratado.
- 7.- El término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, mientras que el servicio público es el desarrollo de una actividad técnica.
- 8.- La doctrina ha sido acorde en considerar como caracteres fundamentales del servicio público la continuidad, la regularidad, la igualdad y la generalidad.

- 9.- La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal ha establecido por primera vez en nuestro sistema jurídico lo que debe entenderse por servicio público en su artículo 23.
- 10.- Es una verdad evidente que el Distrito Federal es una entidad federativa, pero a la vez es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, por lo que inexplicablemente es un ente regido por dos leyes orgánicas.
- 11.- La concesión es un acto administrativo discrecional por el cual la autoridad faculta a un particular para que realice una actividad propia de ésta, la prestación de un servicio público, para que explote un bien de su propiedad.
- 12.- La concesión en México no es un contrato, sino un acto unilateral discrecional de la Autoridad administrativa, por lo que no se puede hablar de rescindir una concesión.
- 13.- El servicio del autotransporte de pasajeros en el Distrito Federal estaba concesionado a los integrantes de la Alianza de Camioneros, quienes habían incurrido en graves anomalías en cuanto a su prestación.
- 14.- En el Distrito Federal se había llegado a un exceso y a grave enfrentamiento entre los concesionarios y las autoridades, que ante la falta de recursos y por la grave conflictiva social que representaría una reacción negativa de los camioneros permaneció en silencio por mucho tiempo.
- 15.- La mayor parte de los accidentes de tránsito mortales en la ciudad habían sido causados por los conductores de autotransportes de pasajeros cuyas unidades no contaban con los mínimos de seguridad, y que lo hacían para obtener con mayor número de viajes un salario difícilmente remunerador.

- 16.- García-Trevijano. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, - Vol. II, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid 1971.
- 17.- Gordillo Agustín, tratado de Derecho Administrativo, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1974,
- 18.- Hauriou Maurice, Précis de Droit Administratif, Paris Francia, 1927.
- 19.- Mayer O., citado por Rodolfo Bullrich, La Concesión de Servicios Públicos, Argentina 1960.
- 20.- Moreno Rodríguez R., La Administración Pública Federal en México, UNAM, México, 1980.
- 21.- Olivera Toro J., Manual de Derecho Administrativo, 2a. Edición, Edit. porrúa, México 1976.
- 22.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, Tomo I, México 1976.
- 23.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 14a. Edición, Porrúa, México 1976.

PUBLICACIONES

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Autotransporte Federal, Apuntes para la Historia de Autotransporte, México, 1981.

Lira A., La Creación del Distrito Federal, Vol. VII de la República Mexicana, serie ordenada por el D.F. México 1974.

Ruiz Gómez Martín, Breve Historia del Capítulo de Caminos de la - Ley de Vías Generales de Comunicación, México, 1975.

LEGISLACION

Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, contenida en el Compendio de Impuestos del Departamento del Distrito Federal, 18a. Edición, Ediciones Andrade, S.A., México, 1979.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 1a. Edición, Edit. Porrúa, México 1981.
- 2.- Batrillón C. y Riviere D'aro H., La Ciudad de México, Sep-setentas, México 1962.
- 3.- Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, Tomo II, 5a. Edición, Edit. Depalina, Buenos Aires 1956.
- 4.- Burgoa Orihuela I., Las Garantías Individuales, 2a. Edición, Edit. Porrúa, México 1976.
- 5.- C.D. Korning y otros, Marxismo y Democracia, Enciclopedia de Conceptos Básicos, Ediciones Rioduero, Tomo I, Derecho, Madrid 1975.
- 6.- Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México 1979.
- 7.- Carpizo Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 2a. Edición, Siglo XXI Editores México, 1979.
- 8.- Cazorla Prieto Luis María, Temas de Derecho Administrativo, 2a. Edición, Editorial Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Madrid 1979.
- 9.- Chauyffet Chemor E., Derecho Administrativo, en Introducción Al Derecho Mexicano, UNAM 1981.
- 10.- Diez Manuel María, Derecho Administrativo, Tomos III y IV, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina 1975.
- 11.- Dromi José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Edit. Depalma, Buenos Aires 1950.
- 12.- Duguit León, La Transformación del Derecho Público, Edit. Plus - Ultra, Buenos Aires, Argentina 1973.
- 13.- Fleiner F., Los Principios Generales del Derecho Administrativo - Alemán, Traducción francesa de Eisenmann, Cd. Delegrave, 1933.
- 14.- García de Euterria Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Chivitas, Madrid 1980.
- 15.- García Oviedo, Derecho Administrativo, Librería General de Victoria-no Suárez, Madrid, España, Vol. I 1943.

- 16.- Las unidades eran muy antiguas, insalubres y con elevadas tarifas.
- 17.- Las autoridades iniciaron a tomar posición ante el problema del autotransporte considerando la posibilidad de un embargo por deudas no cubiertas al Instituto Mexicano del Seguro Social, a Banobras y al propio gobierno capitalino.
- 18.- Los antecedentes de la decisión de revocar las concesiones del servicio de autotransporte fueron la municipalización de ese servicio en la ciudad de Morelia, Michoacán el 18 de marzo de 1981 y la creación de la Ruta 100, así como la construcción del taller mecánico más grande de América Latina.
- 19.- Consideramos finalmente que no debió haberse revocado la concesión, sino que se debieron haber hecho valer las causas de la caducidad contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ante el grave incumplimiento en la prestación del servicio por parte de los camioneros, lo que hubiera evitado al gobierno capitalino la carga de pagar indemnizaciones.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 12a. Edición, Edit. Porrúa, México, 1982.

Ley General de Bienes Nacionales, contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 12a. Edición, Edit. Porrúa, - México, 1982.

Ley de Vías Generales de Comunicación, contenida en el Compendio de leyes y Reglamentos sobre Comunicaciones y transportes, 6a. Edición, Ediciones Andrade, S.A., México, 1971.