

B. C.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTES
ELECTRICOS EN EL DISTRITO
FEDERAL

JOSE LUIS RICALDE NOVELO

TESIS

MEXICO, D. F.

1965



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

*A mi padre;
Con profundo y sincero agradecimiento.*

*A mi madre;
Con veneración y respeto.*

A mi adorada esposa.

*A mis idolatrados hijos:
Juan Luis,
Lucía y
Rocío.*

*Con profundo agradecimiento
al Maestro Lic. Alfonso Nava Negrete,
bajo cuya dirección y consejo
se elaboró esta Tesis.*

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	15
 CAPITULO I SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTES. 	
a) Noción de Servicio Público	19
1.—León Duguit. 2.—Gastón Jezé. 3.—Maurice Hauriou. 4.—Marcel Waline. 5.—Gabino Fraga. 6.—Andrés Serra Rojas. 7.—Opinión personal.	
b) Diferencia entre Servicio Público, Servicio Administrativo y Servicio al Público	33
c) Formas en que se ejercen los Servicios Públicos	34
d) Concepto de Servicio Público de Transportes	36
e) Clases o tipos de Servicios Públicos de Transportes	39
1.—Federales. 2.—Estatales. 3.—Municipales.	
 CAPITULO II 	
a) Servicio Público de Transportes en México	42
1.—Centralización. 2.—Descentralización.	
b) La Concesión	52
c) Antecedentes del Transporte	57
d) El Servicio de Transportes Eléctricos en el D. F.	60
1.—Antecedentes.	
 CAPITULO III REGIMEN LEGAL DEL SERVICIO DE TRANSPORTES ELECTRICOS COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO. 	
a) Naturaleza Jurídica	78
1.—Personalidad Jurídica. 2.—Patrimonio.	
b) Organización por Departamentos y Funcional del Servicio de Transportes Eléctricos del D. F.	83
c) Usuarios	89
d) Problemas Específicos	91
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFIA	95

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTES ELECTRICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCION.

Capítulo I

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTES.

a).—Noción de Servicio Público.

- 1.—León Duguít.
- 2.—Gastón Jezé.
- 3.—Maurice Hauriou.
- 4.—Marcel Waline.
- 5.—Gabino Fraga.
- 6.—Andrés Serra Rojas.
- 7.—Opinión personal.

b).—Diferencia entre Servicio Público, Servicio Administrativo y Servicio al Público.

c).—Formas en que se ejercen los Servicios Públicos.

d).—Concepto de Servicio Público de Transportes.

e).—Clases o tipos de Servicios Públicos de Transportes.

- 1.—Federales.
- 2.—Estatales.
- 3.—Municipales.

INTRODUCCION

La vida no es fácil para ninguno; pero ¿qué importa? Debemos ser perseverantes, y sobre todo, tener confianza en nosotros mismos. Convencernos de que estamos dotados para algo y alcanzarlo cueste lo que cueste.

Madame Curie.

Al tratar de escribir la monografía de los servicios de transportes eléctricos, nos vamos a referir a los medios de comunicación, y, al hacer esto, nos estaremos adentrando en el deseo innato del hombre de conocer e incorporar a su experiencia las impresiones del mundo que le rodea y, principalmente la de establecer relación y contacto con sus semejantes.

El hombre necesita conocer, recorrer y verificar la naturaleza para poder transformarla en su provecho. La necesidad de alimento, de abrigo, de comunicarse con otros hombres, lo obligó en sus primeros tiempos a usar sus propios medios de locomoción, y más adelante, como auxiliares para atravesar grandes extensiones, los animales que iba domesticando, tales como el asno, el camello, la llama, el caballo, etc. La necesidad y el deseo de conocer le impulsó a inventar la balsa y la canoa, para poder transportarse a través de los ríos, de los mares y de los lagos. Más adelante el descubrimiento de la rueda marca un gran adelanto y constituye un peldaño en el desarrollo de la humanidad.

“El progreso constituye así, el resultado de la actividad ininterrumpida de procesos mentales comunes y sus creadores principales son los reformadores, artistas y hombres de ciencia, literatos y en el caso concreto que nos interesa, los inventores. (1)

“La invención mecánica, representa una sola de las fases innovadoras del espíritu que son el descubrimiento y la invención. El descubrimiento que en cierta forma coexiste con la invención, consiste en la percepción de ciertas relaciones existentes en la naturaleza no reconocidas

(1) A. Vierendael. *Esquisse D'une histoire de la technique*, 2 vs. Bruxelles. Paris. 1921. 1-36 y ss.

con anterioridad e independientes de nuestras mentes. La invención por su parte se caracteriza por significar la asimilación constitutiva de elementos preexistentes en nuevas síntesis, normas o formas de conducta. Sus objetivos son amplios y oscilatorios, pues lo mismo crean elementos dirigidos a la satisfacción de deseos estéticos, como construyen aparatos y mecanismos destinados a satisfacer necesidades materiales". (2)

Así vemos que ante el reconocimiento de un deseo no satisfecho comienza el proceso de la invención, es decir, el hombre busca encontrar satisfactores inmediatos ante la urgencia de ciertas necesidades o ante la gravedad del deseo no satisfecho; y así, empíricamente al principio, va creando canoas y carretas, literas y palanquines, y más tarde a través del conocimiento científico, producto de la experiencia, es decir, de la acumulación reflexiva de las causas y sus efectos, logra creaciones sobresalientes, tales como los barcos de vapor, el ferrocarril, los transportes eléctricos, el avión y los cohetes espaciales.

"El desarrollo de la moderna ciencia experimental, echó los cimientos de nuestra moderna tecnología y los cambios fundamentales en el carácter del proceso de consecución, aparecen en el siglo XVI en cuanto los nuevos métodos científicos plantearon los problemas de las ciencias mecánicas. Leonardo da Vinci, Galileo, Huyguens, Guericke, Papin, combinaron la investigación científica pura con el interés por las posibles aplicaciones de estos nuevos principios a la mecánica". (3)

"Una sola invención, la de la máquina de vapor, representa primero: el descubrimiento y el enunciado de los principios fundamentales de la presión de los gases, el empleo del vapor para producir presiones y el estudio del problema del vacío. Los trabajos experimentales de Galileo, Torricelli, Pascal, Boyle y Guericke mostrarán la posibilidad de emplear los pistones como medio de utilización de la presión atmosférica. Posteriormente serán las invenciones y experimentos de Worcester, Savery, Papin y Huyguens. que tratarán de concretar las ideas sobre la máquina que pudiese emplear el vapor, los que precisen el problema y preparen el escenario para la síntesis de Newcomen que señala el comienzo de la síntesis fundamental mejorada por Watt y realizada por completo gracias a los esfuerzos de Stephenson y de Booth en las locomotoras, y de Fulton en los barcos de vapor. Los esfuerzos combinados de todos esos

(2) A. P. Usher.—Historia de las Invenciones Mecánicas. México, Fondo de Cultura Económica, 1941; p. 19.

(3) A. P. Usher.—Op. cit. p. 29.

hombres, fueron los que hicieron posible la utilización de la nueva fuente de energía, en el conjunto completo de sus aplicaciones". (4)

En sus primeras manifestaciones la energía eléctrica se usó en favor de los medios de comunicación, a través del telégrafo y del teléfono y más tarde también en el alumbrado, la industria y la tracción; vemos pues que a partir del descubrimiento de Faraday de los principios del dínamo en 1831, la electricidad iba a servir para facilitar los transportes, y si bien en sus inicios por razones económicas y de progreso técnico no se generalizó su empleo, fueron posteriores trabajos los que vinieron a demostrar la bondad del sistema eléctrico que hoy tiene tanto auge.

El hombre ha procurado dominar el suelo que pisa al mismo tiempo que entrar en contacto con sus semejantes, a través de innumerables esfuerzos. Y para satisfacer esa doble necesidad ha inventado las máquinas, que no siempre produjeron desastre, como algunos afirman, sino ayudaron a un mejor conocimiento del mundo, disminuyendo los peligros del aislamiento de grandes masas de población, que antiguamente eran víctimas del hambre regional.

Una de las formas menores de los medios de comunicación, los tranvías desde su aparición representaron una transformación para la sociedad de aquella época, la que desechó las arcaicas fórmulas de transporte, utilizando el adelanto técnico que representaba economía de tiempo, ahorro en el precio y mayor comodidad. Con esta nueva forma de locomoción la sociedad urbana del siglo pasado transformó su fisonomía, imponiéndose al mismo tiempo necesidades que antes no tenía, tales como: sujeción a un horario determinado, aceptación de una tarifa, y el sacrificio de la vanidad personal al cambiar la forma de vestir para adaptarse a las condiciones de los vagones, además la presencia de los tranvías contribuyó a la democratización de la sociedad, pues las clases económicamente débiles pudieron viajar con la misma rapidez, seguridad y economía de los poderosos.

Vamos pues a ocuparnos del origen, desarrollo y transformación de los tranvías. Vemos que a más de cien años de distancia en que el Gobierno Mexicano, otorgó la concesión para la explotación de la primera línea, el servicio de transportes eléctricos ha crecido, creando por sus implicaciones sociales y económicas una historia interesante, de la cual nos vamos a ocupar en las páginas siguientes.

(4) H. W. Dickinson y Rhys Jenkins.—James Watt and the Steam Engine. London, 1927; p. 18 y ss.

CAPITULO I

INCISO A).

NOCION DE SERVICIO PUBLICO.

Al vivir el hombre aisladamente, tenía necesidades "individuales", pero con el paso del tiempo al convivir con sus semejantes, tiene necesidades "colectivas", las que en ocasiones pueden ser satisfechas por la actividad particular, pero en muchas ocasiones no le interesa a la iniciativa privada, o no le es costeable la satisfacción de esas necesidades, o bien conviene que esa necesidad no sea satisfecha por los particulares y entonces la satisfacción es encomendada a organismos públicos, dando por resultado el nacimiento de los servicios públicos.

Si quedase abandonada a la libre concurrencia la satisfacción de las necesidades públicas, nos encontraríamos con un panorama de contrastes, pues mientras en las regiones ricas, densamente pobladas, encontraríamos abundancia de servicios públicos, en las regiones pobres y poco habitadas, encontraríamos una carencia casi total de ellos, y este contraste en la economía nacional de los países podría dar lugar muchas veces a una perturbación muy honda.

La administración pública tiene por misión en los países civilizados, la de satisfacer las necesidades de interés general, tales como, defensa nacional, policía, agua, transportes, luz, etc., empero existen otras necesidades colectivas cuya satisfacción queda a cargo de los particulares; por ejemplo, la administración pública sólo interviene en lo relativo a la alimentación, en circunstancias especiales, ya que generalmente la distribución, abastecimiento, calidad, etc., queda a cargo de los particulares. Por otra parte, algunos servicios públicos, tales como: correo, comunicaciones telegráficas, policía, sobre los cuales la administración pública ejerce un monopolio absoluto, los satisface sin intervención de los particulares.

Para satisfacer las grandes necesidades de interés general el Estado se vale de los servicios públicos, pero no estamos de acuerdo con la crea-

ción de un servicio público para todas las necesidades colectivas, ya que esto traería como consecuencia un estatismo y la anulación de la iniciativa privada. Vemos no obstante que a pesar de que cada día es mayor la intervención del Estado a través de los servicios públicos, no es esto correcto pues dicha intervención ocupa parte del presupuesto del Estado, restándole medios que debían ocuparse en necesidades sociales que requieran inmediata atención, por lo que pensamos que debían quedarse la satisfacción de algunas necesidades en manos de la iniciativa privada, siempre y cuando ésta les diera la atención debida; creemos que los particulares debían ocuparse de la solución de aquellos casos para los cuales estén capacitados y el Estado ocuparse de aquellos casos que tengan por objeto el bien común, satisfaciendo las grandes necesidades sociales.

Ahora bien, la noción de servicio público en el Derecho Administrativo es de tal manera importante, que algunos autores tales como Gastón Jézé han considerado al servicio público como toda la actividad de la administración pública, y otros como León Duguit han afirmado que es toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, vemos que doctrinariamente, un concepto universalmente aceptado no se ha encontrado, y que la noción de servicio público es imprecisa.

Los autores franceses representan una corriente doctrinal que consideran concepto fundamental del derecho administrativo a los servicios públicos. A continuación señalaremos algunas opiniones y tesis que sobre servicio público han dado algunos autores.

LEON DUGUIT.—El fundador de la escuela realista considera que los servicios públicos son la base del derecho administrativo y limita las funciones del Estado a los servicios públicos, y formula una definición que en resumen dice: "el Estado no es, como se ha pretendido hacerle y como durante algún tiempo se ha creído que era, un poder de mando, una soberanía, es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes". (1)

Los gobernantes tienen la obligación de emplear todos los medios a su alcance, con el fin de conseguir la solidaridad social, ya que la fuerza y el poder que les son otorgados, provienen de su obligación de proveer a la solidaridad social, además el individuo tiene derecho a dicha solidaridad y a que nada se haga que constituya una traba a sus diversas libertades.

(1) Duguit León.—Manual de Derecho Constitucional. Traducción de José G. Aguiñá 2a. Edición. Madrid; pág. 71.

Según el inminente tratadista, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable a la realización y al desarrollo de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental. (2)

Los gobernantes están obligados a realizar actividades mediante el uso del poder público, pero ¿cuáles son estas actividades? Duguit no da una respuesta satisfactoria, se concreta a decir que en cada época y lugar habrá diferentes actividades que constituyan servicios públicos, y que cada vez es mayor el número de dichas actividades, además considera que al mismo tiempo que los gobernantes están realizando un servicio público, los particulares pueden llevar a cabo en muchos casos una actividad paralela, tendiente al mismo fin.

En resumen León Duguit elaboró una buena teoría de los servicios públicos, pero creemos que el error de la misma estriba en considerar a los servicios públicos como base de todo el derecho administrativo, al afirmar que el Estado es sólo una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes, lo que no es correcto, pues con el pretexto de afirmar las realidades materiales, se llega al desconocimiento de las realidades jurídicas al olvidar que el Estado constituye un ser del mundo jurídico, que la personalidad del Estado es un concepto jurídico y si bien no es la expresión de una realidad absoluta, es la expresión de la realidad jurídica.

Waline critica a Duguit diciendo que los servicios públicos no pueden comprender toda la actividad del Estado, sino que la idea central del derecho administrativo es la idea de utilidad pública y los servicios públicos son sólo uno de los medios con que se cuenta para lograr la utilidad pública.

"Es indudable que para Duguit, la noción de servicio público, comprende toda la actividad del Estado, pues para él, el servicio público existe en cuanto que es indispensable para el desarrollo de la interdependencia social, y como considera que ésta es la que impone todos los deberes a los gobernantes, sin que ellos tengan derechos, resulta que toda actividad del Estado se reduce al cumplimiento de las funciones que sirven para la realización y desarrollo de la interdependencia social". (3)

(2) Tratado de Derecho Constitucional. T. II: pág. 61. Duguit León. Ob. cit.

(3) Fraja Gabino.—Derecho Administrativo. Sexta Edición. México, 1955; pág. 19

Duguit no explica en qué casos las actividades de los gobernantes constituyen servicios públicos, y él mismo lo reconoce, pero nunca llegó a explicarlo satisfactoriamente, sin embargo, su definición de servicio público es buena, al grado que en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ha usado en sus ejecutorias frecuentemente.

Así pues, los errores de la teoría de Duguit fueron: conceder demasiada importancia a los servicios públicos dentro de la actividad del Estado, y el no explicar en qué casos se está frente a un servicio público.

GASTON JEZE.—“Decir que en un determinado caso existe un servicio público, es decir que para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, existe un régimen jurídico especial y que este régimen puede ser en todo instante modificado por las leyes y reglamentos”. (4)

De la citada definición encontramos que los servicios públicos tienen siempre un régimen jurídico especial que hace más fácil la satisfacción inmediata de las necesidades de interés general y este régimen jurídico puede ser modificado por el Estado en cualquier momento. Jézé adopta una posición de carácter subjetivo, al decir que para averiguar en qué caso se está frente a un servicio público, lo único que interesa es averiguar la intención de los gobernantes y así existirá un servicio público cuando en una época y momento determinado en un país determinado, los gobernantes decidan que para satisfacer una necesidad social lo más conveniente es crear un servicio público, y lo crean. (5)

El problema consiste en saber cuándo ha sido la voluntad de los gobernantes crear un servicio público, y Jézé no da una respuesta satisfactoria, ya que sólo afirma que cuando existen reglas especiales para asegurar el funcionamiento de una actividad tendiente a la satisfacción de una necesidad de interés general, podremos estar convencidos de que los gobernantes han creado un servicio público.

No estamos de acuerdo con la opinión de Jézé, pues al basarse en la teoría subjetiva que indica que para saber cuándo existe un servicio público lo único que interesa es averiguar la opinión de los gobernantes, si ha sido su intención crear un servicio público entonces existe, y si no ha sido su intención entonces no existe aún cuando exista una necesidad pública que deba ser satisfecha de manera eficaz, y exista una ac-

(4) Jézé Gastón.—Lo: Principios Generales del Derecho Administrativo Traducción de la 2a. Edición, por Carlos García Oviedo.—Madrid, 1928; pág. 284.

(5) Jézé Gastón.—Op. cit.: pág. 16.

tividad tendiente a satisfacerla, y el Estado deberá regular esa actividad para que pueda satisfacer la necesidad social de que se trate y no podrá dejarse de reconocer que existe el servicio público, a mayor abundamiento, Jézé no da una respuesta satisfactoria al problema de saber cuándo ha sido la intención de los gobernantes crear un servicio público, pues sólo indica que habrá un conjunto de signos o indicios que indiquen la presencia de un servicio público, y por último, no podemos considerar como una condición para la existencia de un servicio público la sujeción de éste a un régimen jurídico especial, pues en este caso los servicios públicos comerciales e industriales quedarían fuera de la categoría de servicios públicos, ya que no tienen un régimen jurídico público, sino que tienen un régimen jurídico mixto.

MAURICE HAURIU.—Servicio público es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública. (6)

Encontramos en la definición enunciada los siguientes elementos: 1.—Servicio técnico.—Existe una técnica en todo servicio público, en el sentido administrativo de la palabra; la actividad jurídica queda asociada a la actividad técnica, pero sin hacerla desaparecer, en los servicios administrativos, ya que si la actividad jurídica no está asociada a una actividad técnica, sino sólo al servicio del derecho como en la legislación o en la jurisdicción, entonces no se está en presencia de una actividad administrativa, sino puramente de una actividad política y gubernamental. 2.—Servicio regular y continuo.—Es el signo exterior del funcionamiento de los servicios públicos, dar al público una ventaja o una comodidad usuales. 3.—Servicio prestado al público.—El servicio se presta a todos los habitantes de un país considerados iguales individualmente, y esta igualdad es uno de los motivos de la organización de los servicios públicos, y explica que en principio, la prestación debe ser gratuita (salvo la contrapartida del impuesto, que no es inmediata ni proporcional al costo del servicio). 4.—Necesidad pública.—Aunque el servicio es prestado al público, esto es a los individuos, sólo lo es para una necesidad pública, o para la satisfacción de un interés general. Es preciso añadir que el servicio responda a un interés general, interés superior de defensa, interés de policía. Consecuentemente no pueden organizarse servicios públicos para satisfacer intereses particulares. (7) Los servicios públi-

(6) Hariou, Précis de Droit Administratif, 9a. ed. Paris, 1919; pág. 44.

(7) Hariou, Ob. cit.; pág. 45.

cos contribuyen a crear el orden, porque el orden es una necesidad pública; no tiene por finalidad crear riquezas económicas, puesto que la riqueza no es una necesidad pública, sino por el contrario, una necesidad privada. 5.—Organización pública.—La organización pública asume una importancia capital, el servicio público es asegurado por una organización pública. Este elemento ha sido explicado en relación con los recursos para mantener el funcionamiento del servicio público administrado por personas de derecho público, recursos provenientes de un fondo común, y que tiene como consecuencia, el carácter de no lucrativo de los servicios públicos, salvo los denominados servicios públicos industriales. (8)

Maurice Hauriou nos indica que el fin de los servicios públicos, siempre debe ser la idea de policía y orden público y por ende, los servicios públicos que tienen por finalidad obtener riqueza económica no deben ser creados por la administración.

MARCEL WALINE.—“Hay servicio público cuando las autoridades competentes estiman (con o sin razón, ese es un problema político y no jurídico) que la iniciativa privada no cumple de hecho, o no puede cumplir de manera satisfactoria, una obligación determinada, y deciden tomar en propias manos eso, que les parece de utilidad pública. (9) Waline considera que el servicio público es una de las nociones fundamentales en que se encuentra basado el derecho administrativo, sin llegar al extremo de decir que el derecho administrativo es el derecho de los servicios públicos; considera que la noción básica del derecho administrativo es la idea de utilidad pública y que los servicios públicos son sólo un medio para lograr este fin, además hace notar que éstos tienen un régimen jurídico diferente del de las empresas privadas, así pues es necesario determinar cuándo se está en presencia de un servicio público, para saber el régimen que le será aplicable, los tribunales competentes y la naturaleza de los contratos que se celebren.

Waline indica que la jurisprudencia acepta la existencia de un servicio público aún cuando sea un organismo privado el que se haga cargo de una necesidad de interés público; esta innovación trae como consecuencia determinar en qué sentido se está usando la expresión “servicio público” ya que si se encuentran presentes los elementos: 1.—necesidad de interés público y 2.—Un organismo público que se haga cargo

(8) Hauriou.—Op. cit.; pág. 46 y sigs.

(9) Waline Marcel —Traité Élémentaire de Droit Administratif.—6a. Edición; pág. 307.

de dicha necesidad, el régimen jurídico aplicable será el derecho público, pero si un organismo privado se hace cargo de la satisfacción de la necesidad de interés público, serán las reglas de derecho privado las aplicables.

GABINO FRAGA.—Considera el Maestro Fraga que el servicio público en realidad es una especie dentro del género atribución, ya que en realidad este concepto entendido como lo hace la doctrina francesa, es una simple creación de la misma doctrina, y no corresponde en realidad a lo que es un servicio público; las razones que aduce el Maestro Fraga para rechazar la noción de servicio público son: 1º—la noción de servicio público doctrinariamente no corresponde a un concepto claro y definido; 2º—que es puramente creación doctrinaria sin estar acorde con la realidad; 3º—sus términos no abarcan toda la actividad que se pretende; 4º—por otra parte toman en cuenta una parte de la actividad privada y 5º y último porque no existe otra noción que sustituya satisfactoriamente a la de servicio público.

El Maestro Fraga propone la sustitución del concepto atribución por el de servicio público, por ser éste más manejable, resultando ventajosa la sustitución porque... "Ninguna de las funciones que en la doctrina francesa examinada se asignan al concepto de servicio público, queda sin cubrir por la noción de atribución, en la inteligencia de que ésta, además, no está determinada por el régimen que la norma, sino que, por el contrario, ella es la que determina el régimen jurídico que le conviene. (10)

Considera que si el servicio público se basa en los agentes públicos los cuales tienen que asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público, que si rigen reglas especiales para un trabajo sobre un inmueble destinado a servicio público como la expropiación por ejemplo que si los actos jurídicos que se refieren a los servicios públicos son actos de derecho público y más concretamente actos administrativos, que si los contratos que atañen al funcionamiento del servicio público están sujetos a un régimen especial, que si las reglas de un servicio público referentes a su organización y funcionamiento son modificables en un momento dado de acuerdo con los intereses generales de la colectividad, por una ley o reglamento, igual sucede con la noción de atribuciones la cual "implica las mismas consecuencias", y agrega seguidamente recalcando su afirmación: ... "Así pues la noción de atribución además de explicar todas las consecuencias derivadas del concepto de servicio público, no

(10) Fraga, Gabino.—Derecho Administrativo; pág. 14 y sigs.

incurre en el defecto de desvirtuar la terminología usual y técnica de esa expresión, y si, por otra parte, la misma noción de atribución está más conforme con el análisis del concepto de actividad del Estado, es necesario descartar el citado concepto de servicio público en el sentido que lo adopta la doctrina que combatimos, y aceptar el de atribuciones como más propio y científico. . . " (11)

ANDRES SERRA ROJAS.—“Los seres humanos tienen necesidades esenciales que deben imperiosamente que satisfacer. La suma de estas necesidades forman LAS GRANDES NECESIDADES SOCIALES, cuya atención es cada día más compleja”. (12)

Nos dice el Maestro Serra que en un principio las necesidades públicas fueron satisfechas directamente por los particulares, aunque la organización pública se vió obligada a vigilar y a intervenir, como en el caso de las grandes hambres que registra la historia, pero que en la actualidad es de suma importancia la intervención del Estado, en la satisfacción de las necesidades de alimentación, medicinas, de alojamiento, agua potable, de vestido y otras más, que a fines del siglo XIX se acentuó la necesidad y la conveniencia de regular los servicios públicos, y se iniciaron algunas normas para su organización, aunque sin una teoría que los definiera consistentemente en el plan general del Estado, y que al irse marcando la creciente intervención del Estado, éste asumió la responsabilidad de ciertos servicios, a los que se llamó servicios públicos por el doble carácter de ser necesidades colectivas y estar atendidas por el Estado. Afirma el Maestro Serra que el Estado se interesó en las grandes necesidades sociales, que estaban mal atendidas por los particulares, olvidadas por ellos o que reclamaban la intervención oficial. De este modo el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones, primero particulares y luego públicas, hasta que finalmente las atendió directamente, y así el Estado abandonó su posición de un poder que manda, para convertirse en un poder que sirve.

Aceptando lo difícil que es presentar una definición lo suficientemente completa de lo que puede entenderse por servicio público, el Maestro Serra propone la siguiente: “EL SERVICIO PUBLICO ES UNA EMPRESA CREADA Y CONTROLADA POR LOS GOBERNANTES PARA ASEGURAR, DE UNA MANERA PERMANENTE

(11) Fraga, Gabino.—Op. cit; pág. 24.

(12) Serra Rojas, Andrés.—Derecho Administrativo. Segunda Edición Librería Manuel Porrúa, S. A. México, 1961; pág. 238.

REGULAR, A FALTA DE INICIATIVA PRIVADA SUFICIENTEMENTE EFICAZ, LA SATISFACCION DE NECESIDADES COLECTIVAS DE CARACTER MATERIAL, ECONOMICO Y CULTURAL QUE SE CONSIDERAN ESENCIALES Y SUJETAS A UN REGIMEN DE DERECHO PUBLICO". (13)

En la definición de servicio público vemos que se trata de un servicio técnico que se da al público, en forma regular y continua, con el cual se satisfacen las necesidades colectivas, a través de un organismo público que no tiene como fin el lucro.

Para el Maestro Serra los elementos del servicio público son los siguientes:

a).—ES UNA CREACION DEL ESTADO que atiende para su organización a sus propios elementos;

b).—Una necesidad pública que debe atenderse;

c).—Que requiere una empresa pública dotada de personalidad;

d).—Una organización que dé servicio en una forma regular, continua y técnicamente, es decir, un conjunto de conocimientos y aptitudes metódicamente organizados;

e).—El servicio debe ofrecerse al público, principalmente sin la idea de lucro, aunque algunos servicios públicos y los de tipo industrial y comercial requieren un régimen financiero adecuado;

f).—Este servicio debe estar dotado de medios exorbitantes del derecho común y gobernados por reglas de derecho público, entre otras las del poder de policía del Estado;

g).—Los servicios públicos pueden estar en determinadas circunstancias en manos de los particulares para este caso el Estado puede rodearlo de las mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus propósitos comerciales o industriales, y reconociendo el derecho de los usuarios". (14)

Pueden clasificarse en tres clases las prestaciones que proporciona el servicio público: 1.—Las de orden material, tenemos por ejemplo la distribución de gas, electricidad, agua, etc. 2.—Las de orden financiero como proporcionar créditos, finanzas, etc., 3.—Prestaciones de orden intelectual o cultural, como la enseñanza en todos sus grados y formas.

El Maestro Serra señala que en estas prestaciones se condensan los propósitos del servicio público o sea, su finalidad, su procedencia, sus

(13) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.; pág. 240.

(14) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.; pág. 242.

características y su regulación. Que es elemento esencial o inalterable en una definición de servicio público el "interés general" concretándolo el Maestro Serra en los siguientes términos: "Una necesidad general y apremiante que debe atenderse por el poder público. El Estado erige una organización destinada a ese fin. Cuando el Estado considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, por negligencia, abandono, desinterés o ineficacia toma las providencias para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, ya combinándose con ella en un mismo propósito, o substituyéndose a la propia acción particular. Es en particular este último dato, el que distingue al servicio público, de la empresa privada, o de cualquier otra forma de empresa". (15)

Las necesidades públicas de un país tienen dos orientaciones, las de orden público y las de utilidad pública; sin la primera la convivencia entre grupos humanos resulta imposible, la segunda atiende a los individuos y mantiene el orden social.

Ahora bien, el servicio público no abarca toda la actividad del Estado, que cada día adquiere mayores proporciones por el aumento de la población y la complejidad de las relaciones sociales, económicas y jurídicas. Nos apunta el Maestro Serra... "esta inmensa actividad del Estado se comprende en dos grandes grupos bien definidos, en el campo propio de cada legislación nacional:

a).—ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA GENERAL. Esta actividad se desenvuelve en la competencia general que tiene el poder ejecutivo para ejecutar las leyes y ordenar todos los actos materiales y jurídicos que tiendan al bienestar social. ESA INMENSA ACTIVIDAD NO SE REALIZA EN LA FORMA DE SERVICIOS PUBLICOS. "Es esta la razón por la que no podemos aceptar las conclusiones de la teoría realista de que el derecho administrativo ES EL CONJUNTO DE NORMAS RELATIVAS AL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, porque quedarían fuera de esa estimación todos los actos que enumeramos anteriormente.

b).—ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE CUMPLE BAJO LA FORMA DE SERVICIOS PUBLICOS. Esta actividad comprende un sector importante de la acción estatal, pero todavía en un campo reducido. LA ACCION PUBLICA QUE SE ORGANIZA EN

(15) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit: pág. 244.

FORMA DE SERVICIOS PUBLICOS ES TODAVIA MUY LIMITADA.

"Toda actividad administrativa que no tiene por objeto el suministro de tales prestaciones, no es un servicio público en sentido material. Así las personas administrativas pueden constituir servicios para administrar los bienes del dominio privado no afectado; estos servicios, no constituyen prestaciones al público, no son servicios públicos, más que en sentido orgánico, pero no en sentido material.

Otros casos que deben ser considerados:

1.—Actividad Privada que atiende los servicios públicos. Los particulares atienden grandes necesidades colectivas que hasta la fecha no HAN SALIDO DE LA ESFERA DE SU ACCION. En algunos lugares agua potable, gas, teléfono, electricidad, transportes urbanos, son servicios privados en muchos casos en manos de particulares.

2.—ACTIVIDAD PUBLICA QUE INVADE EL CAMPO DE ACCION DE LOS PARTICULARES. Para este caso habrá que distinguir el alcance de la ley dentro del orden constitucional de un país. (16) Tomando en consideración las definiciones que sobre el concepto de servicio público han emitido diversos autores, trataremos de enunciar una definición al respecto, SERVICIO PUBLICO, actividad del Estado ejecutada ya directa o indirectamente, con el objeto de satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural mediante prestaciones que por virtud de normas especiales del Poder Público, deben ser continuas, regulares y uniformes. Así definido el servicio público encontramos las siguientes características:

1.—Una actividad ejecutada directa o indirectamente.

2.—Encaminada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural.

3.—Que esa necesidad sea satisfecha por medio de prestaciones o servicios, normados por el poder público.

4.—Que las prestaciones o servicios sean continuos, regulares y uniformes.

Al prestar el Estado un servicio público, esa actividad es una de las celdillas a que se refiere Bonnard al decir que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado. El Estado persigue como fin al intervenir en la prestación de determinados servicios, la satisfacción

(16) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit: pág. 248 y sigs.

de una necesidad colectiva, y esa actividad es el medio de que se vale a fin de llevar a cabo el objeto de su existencia, además el Estado en forma progresiva ha invadido la esfera de las actividades reservadas a la iniciativa privada, al considerar que algunas de ellas han llegado a ser necesidades de orden colectivo, por lo que se amerita no sólo su regulación por medio de disposiciones jurídicas, sino la material intervención de las mismas, sin embargo en la mayoría de los casos el Estado no se hace cargo directamente de la prestación de los servicios públicos, sino que a menudo encomienda la realización de éstos a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la administración misma, realizándose en estos casos el fenómeno llamado descentralización; además ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente el presupuesto de la administración, entonces se autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar de este modo en la función administrativa. Los tratadistas están de acuerdo en que no es preciso que el servicio público sea prestado directamente por el Estado, y éste puede delegar sus facultades en elementos particulares, mediante un acto denominado "concesión".

Los servicios públicos deben satisfacer necesidades colectivas, siendo éste uno de los elementos que lo diferencian de los servicios de índole privada.

"Cuando se trata de servicios públicos, más que el cumplimiento del contrato-concesión se debe tener en cuenta el servicio público mismo que está en juego con el interés vital de la colectividad. El interés de la sociedad y del Estado, en el cumplimiento de los llamados contratos administrativos, es superior al de los concesionarios cuando se trata de actos que tienden a satisfacer necesidades comunales de primordial importancia". (17)

El servicio público trae aparejada una intervención especial e indirecta del Estado, que consiste en la regulación por medio de disposiciones de carácter legislativo o reglamentario, con el objeto de tutelar los intereses de la comunidad, con el objeto de satisfacer no los intereses privados de quienes los prestan, sino los intereses de la generalidad. Además, la regulación estatal de los servicios públicos es hecha mediante las condiciones establecidas en las concesiones que, de acuerdo con su

(17) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXVIII, pág. 709. Cia. Hidros, S. A., 24 de mayo de 1933.

naturaleza, son actos de carácter reglamentario a la vez que contractual, y también por medio de leyes enderezadas exclusivamente a la reglamentación de determinado servicio, así como por medio de inspecciones.

Como ejemplo de algunos de los conceptos regulados por el Estado en la prestación del servicio público, podemos señalar el que se refiere a las tarifas de los precios que los usuarios deberán pagar por recibirlos. En las empresas privadas los precios están regidos por la ley económica de la oferta y la demanda, por tal razón cuanto más grandes sean las necesidades colectivas, los precios para la satisfacción de las mismas serán más elevados que cuando la necesidad o demanda sea menor, lo que da por resultado la inestabilidad de los precios, quedando en muchas ocasiones los servicios necesitados fuera del alcance económico de la inmensa mayoría que constituye la comunidad social, pudiendo observarse que no existe una fijeza o estabilidad en las cantidades que los usuarios deberán erogar para recibir el servicio. En los servicios públicos prestados por el Poder Público o bajo su intervención, éste fija las tarifas con el objeto de evitar que los servicios queden fuera del alcance de la mayoría de los componentes de la sociedad, señalándose los precios que considere dentro de las posibilidades de estos últimos, evitando así que los concesionarios ambicionando mayores utilidades, pueden subir los precios del servicio. No quiere decir esto que se sacrifiquen los intereses de los concesionarios al fijarse tarifas cuya observancia haría incosteable la empresa, pues la facultad reglamentaria del Estado no debe ser arbitraria o discrecional guiándose sólo por el propósito de hacer más barato el uso del servicio, sino debe considerarse controlada o limitada por la necesidad de mantener el equilibrio financiero de la concesión y por la necesidad de que el servicio subsista en las mejores condiciones para el servicio del público, es decir la Administración debe asegurar cierto beneficio al concesionario o al menos no privarlo de él.

El Poder Público debe también asegurar que las prestaciones sean regulares, continuas y uniformes; podemos decir que estas características son las de mayor importancia para la existencia de los servicios públicos.

Las empresas privadas, persiguen como principal objetivo la obtención de utilidades y secundariamente, como manera para obtenerlas, la prestación del servicio; pueden prestar el servicio durante el tiempo que consideren necesario para obtener el cúmulo de utilidades que se han propuesto, y en un momento dado pueden dejar de prestarlo, cuando estimen conveniente para sus intereses, sin importarles si la necesidad a satisfacer es o no urgente; esto implica que los servicios prestados por

empresas privadas no son forzosamente regulares, continuos y uniformes, lo que no ocurre con los servicios públicos en virtud de que se trata de una obligación jurídica impuesta por el Estado, quien debe garantizar la regularidad, continuidad y uniformidad de dichos servicios. (Regular y uniforme y continuo: Lo que conserva el ritmo inicial, lo que funciona sin intermitencias, siempre en la misma forma y condiciones establecidas por las leyes y concesiones).

En la ejecutoria pronunciada en el amparo "Sindicato de Trabajadores del Alijo y Similares de la República Mexicana, en abril de 1940, Tomo LXIV, pág. 1802 del Semanario Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, observa que no debe permitirse el aumento arbitrario e indefinido de las tarifas, sin consideración al interés general ni al perjuicio que sufriría el público, pues en tales condiciones, dichos servicios no se prestarían en provecho del pueblo, sino en beneficio de determinadas personas contratantes y podrían desequilibrar el estado económico del país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis de que la sociedad y el Estado tienen interés en que no se interrumpa la prestación de los servicios públicos. (18)

(18) Amparo solicitado por Manuel Repetto Niévez. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XX, pág. 663.

INCISO B).

DIFERENCIA ENTRE SERVICIO PÚBLICO, SERVICIO ADMINISTRATIVO Y SERVICIO AL PÚBLICO.

a).—Dijimos que servicio público es cuando directa o indirectamente el Estado, realiza una actividad con el fin de satisfacer necesidades de interés colectivo; en el orden material correos, telégrafos, etc.; en el orden financiero proporcionar créditos, finanzas, etc.; en el orden cultural la enseñanza en todos sus grados y formas.

b).—Servicio Administrativo.—En el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación se alude a esta clase de servicio. . . . "Son derechos las contraprestaciones requeridas por el Poder Público en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él. . . ."

El servicio administrativo podemos decir que es el género próximo de los servicios públicos, pero mientras en éstos se individualiza el servicio satisfaciendo la necesidad de un individuo, como en el caso de que una persona haga uso del servicio de correos, en aquéllos se satisface la necesidad colectiva en forma general, como en el caso del alumbrado público; existe una necesidad colectiva, se presta el servicio y se satisface en general la necesidad de la colectividad.

c).—Por lo que respecta a la noción de servicio al público haremos la distinción indicando que en esta forma de servicio existe un interés del particular de por medio para la realización del mismo, sucediendo lo contrario de los servicios públicos, ya que en éstos, es el Estado el que se interesa por la prestación a la satisfacción de las necesidades colectivas, y en aquéllos el interesado es el particular.

Tenemos el caso de que un individuo establezca una tienda de abarrotes, esto es un servicio al público, el comerciante busca su beneficio, y el público satisface una necesidad, por su parte el Estado vigila que se cumplan las disposiciones de salubridad y que se respeten los precios fijados; pero cuando el Estado no limita su actuación a lo antes señalado sino que, se interesa por la prestación a la satisfacción de las necesidades colectivas, por considerar que su intervención debe orientarse con el objeto de proteger a la mayoría, que no puede pagar y de este modo satisfacer sus necesidades más ingentes convierte este servicio al público, en un servicio público, como en el caso de la "CONASUPO".

INCISO C).

FORMAS EN QUE SE EJERCEN LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Los servicios públicos tienen diferentes formas en que son ejercidos para satisfacer las necesidades de la colectividad. El Maestro Serra Rojas ha hecho una clasificación de las formas de ejercer los servicios públicos ante el reclamo de las mismas necesidades públicas, ya que son ellas las que imponen al Estado la necesidad de atenderlas de una manera eficiente y continua. "Los modos más frecuentes de ejercer los servicios públicos son los siguientes:

- a).—La administración directa.
- b).—El arriendo y la administración interesada.
- c).—La concesión de servicios públicos.
- d).—La descentralización por servicio.
- e).—Las empresas de economía mixta.
- f).—Las obras subvencionadas.
- g).—Otras formas de manejo de servicios públicos.

Los servicios públicos no están organizados de la misma manera. Se puede distinguir dos categorías: según que la gestión del servicio esté asegurada por una institución pública, o esté confiada a un particular." (19)

Por lo anteriormente expuesto vemos, que la ejecución del servicio puede estar a cargo de una entidad de tipo estatal, y así estamos en presencia de una Administración que presta directamente el servicio público, lo cual hace con sus propios recursos y medios, sean éstos patrimoniales o técnicos. Esta tendencia apareció principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, y ha tenido un desarrollo inusitado, ya que en realidad el Estado lentamente va absorbiendo en sus poderosas manos el ejercicio de los servicios públicos de un país, y así vemos que un Servicio Público prestado directamente por el Estado es por ejemplo el servicio de correos, telégrafos, agua potable, drenaje en las ciudades, etc.

Pero por otra parte se ha dicho que no es aconsejable que el Estado se convierta en un contralor de todas las actividades de sus gobernados y satisfactor de todas sus necesidades, como sucede en los países sujetos al régimen comunista, en los países regidos por principios democrático liberales el Estado faculta a empresas privadas para el ejercicio

(19) Serra Rojas, Andrés.—Derecho Administrativo. 6a Edición. México, D. F. 1961, pág. 253.

de un servicio público bajo determinadas condiciones fijadas por la misma Administración, como el pago de cierta cantidad o participar en los ingresos de la empresa.

Además, la administración puede percibir ingresos por un servicio como el siguiente: nombra un gestor del servicio asignándole un porcentaje sobre los diversos ingresos que tenga el mencionado servicio, es el caso de la administración interesada, este sistema se aplica en algunos países europeos en materia recaudatoria, principalmente en España. (20) En ocasiones se confía a los particulares, bajo su propio riesgo y utilizando sus finanzas determinado servicio; esta delegación que hace el Estado de un derecho constituye la concesión de servicio público, en que el particular usando sus propios recursos, presta el servicio bajo la inspección y control del Estado, así tenemos la concesión del suministro de Teléfonos de México, la de Transporte de pasajeros por carretera, por aire y por mar.

Debemos también hacer mención de los establecimientos públicos que prestan el servicio público por medio de una persona jurídica que ha sido creada por el Estado con su patrimonio propio, la doctrina francesa ha sostenido que estos establecimientos son personificación del servicio público que prestan, porque su objeto es realizar el fin para lo que fueron creados, y para eso cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, como es el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México y el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, etc. Por otra parte encontramos que existen empresas llamadas de economía mixta, en las cuales la organización y dirección está dirigida conjuntamente por representantes del Estado y de los particulares, los cuales manejan el servicio conforme a las reglas del derecho privado, teniendo el Estado cuando menos el 51% de las acciones del capital ya sea adquiridas o pagadas, además posee facultades para nombrar directores de la empresa o bien para vetar las resoluciones de los mismos, como ejemplo de éstas tenemos a: Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. Escritura Constitutiva del 22 de abril de 1937. Así mismo pueden existir servicios públicos cuyo manejo está en manos de particulares, pero con limitaciones respecto a su estado financiero, en éstos el Estado interviene concediendo determinados privilegios como subvenciones, exención de impuestos, o también en forma de subsidios, etc., como ejemplo de éstas tenemos a: Los Colegios Particulares.

(20) Derecho Administrativo.—Carlos García Oviedo; pág. 190.

INCISO D).—CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTES.

“Por Servicio Público se entiende toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva, económica o cultural, para cuya satisfacción es indispensable desarrollar un esfuerzo regular, continuo y uniforme”. “Aunque por regla general esos servicios están encomendados al poder Público hay veces que por razones económicas, son encomendados a organismos descentralizados, pero no por ello cambia la naturaleza del servicio público”. (21)

En el primer caso nos encontramos con la actividad que la administración directamente desarrolla en la ejecución del servicio público, y, en el segundo caso vemos que este servicio es encomendado a un organismo descentralizado.

El transporte de pasajeros es un servicio público que en principio debe ser suministrado por el Estado, pudiendo prestarse por personas físicas o morales sólo por facultad expresa de la Ley. Así vemos que el artículo 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, dice: “Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ella quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales”. Por su parte el artículo 8o. de la mencionada Ley, establece que: “Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, será necesario tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con sujeción a los preceptos de esta Ley y sus Reglamentos”. En el artículo 48º se estipula que: “No deberá explotarse una vía general de comunicación, sin que medie autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”.

De la lectura de los artículos transcritos, se desprende que los principios de la tesis del Maestro Fraga acerca del servicio público se encuentran en ellos, pues “en las concesiones para servicios públicos, el Estado no se limita a reglamentar una actividad privada sino que hace que el servicio que debía prestarse por el propio Estado se preste por una empresa privada sujeta al acto de concesión, que establece un equilibrio entre el interés público y el interés privado del concesionario”. (22)

Encontramos también los elementos que se consignan en la Tesis

(21) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV. págs. 1252 y 1948.

(22) Gabino Fraga —Derecho Administrativo: pág. 533.

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que el transporte de personas se presta en forma regular, continua y uniforme (Artículos 152 al 165 de la Ley de Vías Generales de Comunicación). Estas características en el servicio de transporte son esenciales, ya que el no prestarlo en esta forma puede constituir en determinadas circunstancias la caducidad de la concesión en virtud de la cual se presta el servicio público.

A mayor abundamiento y con el objeto de demostrar que el transporte de personas sí constituye un servicio público, podemos agregar que el transporte como servicio público concesionado, se presta en forma obligatoria, es decir, está a la orden de todo aquel que quiera usarlo y si el concesionario no presta ese servicio, tendrá la obligación de indemnizar a aquel que resulte perjudicado por la falta de prestación, además de las sanciones administrativas que por este motivo se le impongan. Por otra parte la igualdad presupuesta esencial en los servicios públicos la encontramos en el transporte de pasajeros, ya que el usuario cualquiera que sea su condición deberá ser tratado en igualdad de condiciones que los demás. También el transporte de personas está sujeto a sufrir las modificaciones necesarias en su prestación, si el interés general así lo exige es decir, está sujeto como todos los servicios públicos a las necesidades que dicte el interés general.

Reforzando lo anteriormente expuesto, vemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el transporte sí es un servicio público, y al respecto transcribimos las siguientes ejecutorias: "No es admisible que el servicio público de autotransportes sólo puede tener lugar cuando los vehículos están a disposición de las personas que lo soliciten. Tal afirmación es fundada únicamente cuando se trata de aprovechamiento de vías generales de comunicación en la explotación de servicios públicos de autotransporte, materia regulada por la Ley de Vías Generales de Comunicación y por otras leyes de esa materia. . . ." (23)

"El servicio de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler encaja dentro de la correcta interpretación doctrinaria de servicio público, ya que reúne los siguientes requisitos: Interés por el establecimiento, regulación y control del citado servicio; que conforme a esos preceptos legales, se está previniendo que sólo mediante la intervención del Estado pueden garantizarse al público las máximas condiciones posibles de efi-

(23) Gas Servicio Público de Autotransportes. Suministro Revisión Fiscal 512/59. Cia. Mexicana de Gas Combustible, S. A. 17 de agosto de 1960. Volumen XXXVIII; pág. 58.

ciencia, seguridad, orden, regularidad y economía en el ejercicio de la actividad de los particulares empresarios del mencionado servicio; y finalmente que sólo mediante autorización expresa del propio Estado, puede ser desempeñada la actividad de que se trata; por lo cual debe estimarse que el aludido servicio de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler, queda definido, sin género de duda, como caso típico de actividades que constituyen, tal clase de servicio público encomendado a particulares según las disposiciones de las leyes en cuanto a requisitos que éstos deban cumplir y en cuanto a condiciones a las que deba someterse la autoridad para el otorgamiento de autorización y permisos; en el concepto de que por lo que atañe a la empresa particular que se dedique a tal actividad, ésta se desempeñará, una vez autorizada, de acuerdo con sus peculiares reglas técnicas y científicas y de acuerdo con las normas jurídicas que de manera general regulan la actividad correspondiente". (24)

Creemos que con las tesis anteriores queda plenamente demostrado que el transporte de personas sí constituye un servicio público, y a mayor abundamiento el artículo 1º del Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal establece que: "El transporte local de pasajeros en el Distrito Federal es un servicio público, cuya prestación es facultad del Departamento de dicha entidad. En ejercicio de esta facultad, corresponde al citado departamento decidir si en vista de las necesidades del público, la prestación de dicho servicio debe hacerse por el propio departamento o si esa prestación puede encomendarse a empresas o particulares...."

(24) Martínez Roberto y coags. Pág. 801. Tomo CXVIII.

INCISO E).—CLASES O TIPOS DE SERVICIOS PUBLICOS DE TRANSPORTES.

Los servicios de transportes se pueden clasificar en:

- 1.—Federales,
- 2.—Estatales,
- 3.—Municipales.

“Por lo que se refiere a los servicios públicos federales, su naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales. El planteamiento de este problema es semejante a la determinación de la competencia en determinadas materias como impuestos, aguas, etc.”

“El artículo 126 de la Constitución establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Determinada la competencia del órgano federal, puede crearse en una Ley la organización de un servicio público”.

“El propio artículo 124 de la Constitución reserva a las autoridades locales las materias que no sean federales. Las Constituciones de los Estados regulan estas materias, que forman la materia de los servicios locales, que deben ser regulados por leyes que expidan las legislaturas de los Estados”.

“Los servicios públicos municipales son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, *transportes*, jardines, cementerios, diversiones públicas, etc.” “Municipalizar un servicio es entregar a las autoridades municipales un servicio, que ha estado atendido por los particulares”. (25)

Entre los servicios públicos de transportes federales, podemos señalar a los ferrocarriles los transportes marítimos, los aéreos y los auto-transportes en general.

Entre los servicios públicos de transportes municipales tenemos los autobuses o camiones de pasajeros, los taxis o autos de alquiler y los tranvías o servicio de transportes eléctricos del Distrito Federal, del cual nos ocuparemos en especial en los siguientes capítulos.

El servicio público de transportes de pasajeros en el Distrito Federal, tiene su fundamentación en el Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, publicado en el dia-

(25) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit. págs. 251 y 252.

rio oficial de 14 de abril de 1942, que en su artículo 3º establece: "Para la explotación del servicio local de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, por empresas o particulares, se requiere la autorización previa de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, sea cual fuere el tipo de vehículos empleados y su sistema de propulsión". El artículo 4º nos dice: "Que la autorización a que se refiere el artículo anterior podrá consistir en: a).—concesiones; b).—permisos".

Frecuentemente en la práctica se confunden los términos concesión y permiso; trataremos de establecer la distinción entre ambos términos.

Otto Mayer nos dice al respecto que el permiso presupone una actividad que determinada persona va a ejercer por su cuenta, actividad que por su naturaleza podría ejercerse en virtud de la libertad natural, pero que debido a una prohibición establecida por la policía en forma de una regla de derecho, no puede ser superada si no es a través del permiso. El permiso se contrae a autorizar el ejercicio de un derecho preexistente y la concesión en cambio, crea un derecho que favorece al concesionario. La concesión confiere al concesionario algo que no se considera comprendido en la libertad natural, es un poder de actuar derivado del Estado.

"Las concesiones hacen nacer un derecho y los permisos o autorizaciones son aquellos que superan un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho que ya existía, transformándolo de potencial en actual". (26)

En atención a los criterios señalados, podemos encontrar las siguientes distinciones entre permiso y concesión:

El permiso se otorga en beneficio directo del permisionario y la concesión tiene como presupuesto necesario el interés general. El permiso se otorga sobre un derecho ya existente y la concesión crea un derecho nuevo. Mientras que el permiso es un acto unilateral y puede ser revocado por el Estado en cualquier momento sin indemnizar al permisionario, la concesión es un acto bilateral que no puede ser revocado unilateralmente por la Administración, sin la previa indemnización al concesionario.

(26) Alberto Vázquez del Mercado.—Concesión Minera y Derechos Reales. 1946; pág. 5.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTES ELECTRICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Capitulo II

- a).—Servicio Público de Transportes en México.
 - 1.—Centralización.
 - 2.—Descentralización.
- b).—La Concesión.
- c).—Antecedentes del Transporte.
- d).—El Servicio de Transportes Eléctricos en el Distrito Federal.
 - 1.—Antecedentes.

INCISO A).

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTES EN MEXICO. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

La administración de los servicios públicos de transporte, pueden ser llevados a cabo por el Estado, por Compañías Mixtas o a través de la concurrencia del Estado y de los particulares, en la inteligencia que la prestación de los servicios públicos jamás puede estar sólo a cargo de los particulares.

Los servicios públicos indiscutiblemente son de la incumbencia del Poder Público, constituyen una actividad inherente al Estado; se trata de una función propia e ineludible del propio Estado, pero desde luego varía según la forma de organización administrativa, y nos encontramos que dos son las formas a que puede reducirse la estructura administrativa; el Régimen de centralización y el Régimen de descentralización.

Centralización.—(Características).—“La centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra totalmente en el Estado, que es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad estadual agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico”. (1)

“Centralizar es atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la Institución a que pertenece esa autoridad”. (2)

“Centralización para Sayaguez Laso, es: la manera como se viculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca y están vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la decisión del conjunto”. (3)

Gramaticalmente, centralizar significa reunir toda la actividad en el gobierno supremo, asumiendo el gobierno central toda la autoridad; cuando las potestades públicas se concentran en uno o más órganos, se centraliza, implica necesariamente dependencias de un poder central, o sea llevar todas las funciones de un organismo a un centro común. de donde luego descienden para llegar a las extremidades.

(1) Dr. Andrés Serra Rojas.—Derecho Administrativo. Librería Manuel Porrúa, S. A. México, 1959; pág. 378.

(2) Bielsa, Rafael.—Ciencia de la Administración. Buenos Aires, 1955; pág. 242.

(3) Sayaguez Laso, Enrique.—Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, pág. 191.

"Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades a las que más adelante vamos a referirnos. La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación jerárquica. Mediante dicha relación se explica cómo se mantiene la unidad del Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman. La conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y del de mando; en este sistema no todos los miembros o empleados del engranaje administrativo tienen facultades para resolver, o realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, o imponer sus determinaciones, sino que existe un número reducido con competencia para dictar las resoluciones y para imponer sus determinaciones, y los demás órganos realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. En este régimen de centralización un Secretario de Estado tiene la posibilidad de resolver todos los asuntos encomendados a su Dependencia, porque su intervención personal se reduce al momento en que es necesario dictar la resolución; pero todos los actos previos a la misma están encomendados al grupo de empleados que dependen de él. Además en este régimen la concentración de la fuerza pública existe de tal manera que las medidas de ejecución no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la propia administración, sino por un reducido número de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto". (4)

En nuestro derecho administrativo encontramos en el sistema que estudiamos, las siguientes facultades o poderes: "1.—De nombramiento; 2.—de mando; 3.—de vigilancia; 4.—disciplinario; 5.—de revisión y 6.—para la resolución de conflictos de competencia.

1.—Poder o facultad de nombramiento: Esta facultad recae en el C. Presidente de la República, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 89 Constitucional en sus diversas fracciones.

2.—Poder o facultad de mando: Es la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, se-

(4) Fraga, Gabino.—Derecho Administrativo. México, 1955; págs. 295 y 296.

ñalándoles el lineamiento o norma de conducta que deben seguir en el ejercicio de las atribuciones que les son encomendadas. (5)

3.—Poder o facultad de vigilancia: Por medio de esta facultad la autoridad administrativa central, puede conocer los actos realizados por las autoridades inferiores. (6)

4.—Poder o facultad disciplinario: Es un procedimiento de represión dentro de la administración pública, de todo aquello que perjudique a la administración y a los particulares, por la acción de los órganos administrativos. (7)

5.—Poder o facultad de revisión: Permite a la autoridad superior de oficio o a petición de partes, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. (8)

6.—Poder o facultad para la resolución de conflictos de competencia: Le permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. (9)

En México, la organización del Poder Ejecutivo, está basada en el régimen centralizado; nuestra Constitución señala que el Poder Ejecutivo sea depositado en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que posee un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo; cuando su voluntad constituye la voluntad del Estado actúa como órgano político y como órgano administrativo cuando realiza actos como autoridad administrativa, pues el Presidente de la República se encuentra en la cima de la organización centralizada, concentrando en su persona todos los poderes antes mencionados.

Descentralización.—Cuando la administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de decisión en unos casos de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos órganos constituidos por elementos que no forman parte del personal de la misma administración, existe el régimen de descentralización, el cual presenta diversas variantes o formas de realizar el servicio público y por lo tanto el servicio público de transportes.

La descentralización administrativa obedece a causas de diversa in-

(5) Fraga, Gabino.—Op. cit.

(6) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

(7) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

(8) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

(9) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

dole, siendo tal vez la más importante, el hecho de dar la solución de manera práctica, a los problemas originados por la vida moderna, y que la organización demasiado rígida del Poder Ejecutivo no puede resolver ágilmente.

"La descentralización es el resultado de la reacción del Estado contra la tendencia centralizadora del Gobierno; es un régimen de carácter democrático y contrapeso natural de la Centralización que es autoritaria. Es por medio de estos dos principios que el Estado conserva el necesario equilibrio". (10)

"Jurídicamente la Descentralización implica una delegación de facultades a las personas morales territoriales en favor del propio servicio, quedando éste personalizado con recursos propios, con poder de decisión sin perder su ligamen con aquéllos". (11)

"La Descentralización constituye todo un procedimiento que implica un criterio de justo medio entre la centralización y los procedimientos del sistema de autonomía". (12)

"La descentralización consiste en una repartición de competencias administrativas en diversas personas relacionadas en un modo indirecto con la autoridad central". (13)

"Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía". (14)

"Es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de Derecho Público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental". (15)

Vemos que la descentralización tiene dos elementos fundamentales: a).—Un traspaso de poderes de administración de la autoridad central a otros órganos, y, el control que ejerce la autoridad central sobre esos órganos.

Diversas formas de descentralización.—"Los autores modernos de

(10) Bielsa, Rafael.—Op. cit.

(11) García Oviedo, Carlos.—Derecho Administrativo. Madrid, 1959; pág. 319.

(12) Posada; cit. por Villegas Basavilbazo, Benjamin.—Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1950; pág. 251.

(13) Villegas Basavilbazo Benjamin.—Op. cit.

(14) Fraga, Gabino.—Op. cit.

(15) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

derecho administrativo siguen diversos criterios para clasificar las formas descentralizadas".

"León Duguít considera las siguientes formas de descentralización: a).—La descentralización regional; b).—la descentralización patrimonial; c).—la descentralización funcionalista y d).—La concesión."

"Por su parte, el Dr. Gabino Fraga considera, inspirado en la escuela realista del derecho, tres formas importantes: a).—La descentralización por región; b).—la descentralización por servicio y c).—la descentralización por colaboración." (16)

El Dr. Andrés Serra Rojas considera dos grupos de organismos descentralizados: a).—La descentralización regional, y b).—La descentralización por servicio.

a).—La descentralización regional.—Es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial. (17)

Este sistema significa la posibilidad de prestar el servicio en forma más eficaz, en beneficio de la colectividad o de un mayor número de personas, ya que en el sistema de centralización la atención del servicio se llevaría a cabo en forma lenta y complicada en vista de que no se cuenta con los elementos suficientes para conocer en detalle las necesidades de cada región; no quiere decir esto que la descentralización no presente algunos inconvenientes, pues podemos señalar como ejemplo: que debilita el poder central, disminuye su fuerza y le impide en un momento dado atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas. Sin embargo si algún servicio público es prestado o atendido por elementos políticos, no tiene la seriedad que el caso requiere máxime que en nuestro medio los políticos se preocupan más bien por la política que les da poder y posición económica bien consolidada y no por el servicio público que tiende a dar a la colectividad beneficios.

b).—La descentralización técnica o por servicio.—"La descentralización por región sólo es útil para administrar intereses locales; pero el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Los servicios que con ese

(16) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

(17) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

objeto se organizan conviene desprenderlos de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del Poder del Estado del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía". (18)

"La descentralización técnica o por servicio que se desarrolla en nuestro país está inspirada en la organización de los establecimientos públicos de la doctrina francesa. (El establecimiento público dice Waline, es siempre una persona moral, por consiguiente, un centro de intereses jurídicamente protegidos; tiene un patrimonio afectado a un fin determinado, y administrado según las disposiciones del texto legal o reglamentario que lo ha organizado. (19)

Cuando para la realización de un servicio público determinado el Estado distribuye su competencia en órganos creados por él y distintos a los del Poder Ejecutivo, nos encontramos con la forma de la descentralización por servicio, que ha desarrollado en nuestro país, inspirada en la organización de los establecimientos públicos de la doctrina francesa.

Paul Duez y Guy Debeyre nos resumen la necesidad de los organismos descentralizados por servicio diciendo:

"El procedimiento del establecimiento público permite decongestionar a la Administración General, sustrae el servicio a las influencias parlamentarias y asegura una gestión más independiente confiándolo a los técnicos con asociación posible de los representantes de los usuarios del servicio".

"Se espera, por este procedimiento, asegurar un mejor rendimiento del servicio con una gestión más económica. Los excedentes de los ingresos no son reintegrados al presupuesto general del Estado o al de las colectividades descentralizadas, ellos aprovechan el presupuesto propio del servicio, lo que constituye para los agentes encargados del servicio un poderoso estímulo para una gestión sabia y económica".

"El procedimiento estimula las liberalidades, donaciones y legados. Un particular gratificará más voluntariamente al servicio especializado correspondiendo precisamente al objeto que él desea alentar, que a una persona administrativa con una competencia general, esta última puede

(18) Gabino Fraga.—Op. cit.

(19) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

a veces desviar la liberalidad de su objeto y no ejecutando fielmente la carga que grava la liberalidad”.

“Algunas veces la adopción del procedimiento es motivado por preocupaciones financieras egoístas del Estado. La creación de un establecimiento público, con su presupuesto propio, será un medio para descongestionar aparentemente, el presupuesto de gasto del Estado, haciendo salir de éste los gastos relacionados al servicio considerado”. (20)

La descentralización técnica o por servicio, se desarrolla a través de los servicios públicos, que como ya dijimos, son las actividades que tienen como fin satisfacer de modo concreto, necesidades colectivas permanentes, de carácter económico o cultural que, por su generalidad y constancia deben estar sujetas a una regulación especial del Poder Público, consideradas en conjunto o como un todo, lo cual tiene por finalidad garantizar la prestación de los servicios públicos que dichas actividades suponen, de una manera continua, regular y uniforme. A este tipo de descentralización dentro del derecho francés se le conoce con el nombre de establecimientos públicos, distintos de los establecimientos de utilidad pública que son aquellos formados a iniciativa de los particulares, y que sólo son coadyuvantes de la administración pública.

En nuestro país el desarrollo de la descentralización administrativa ha sido irregular y sin una unidad de sistema doctrinal o legislativo; nuestra legislación usa muy variadas denominaciones para las instituciones descentralizadas.

Nuestra Constitución, no menciona expresamente a los organismos descentralizados, salvo en la fracción XXXI del artículo 123, que dice: “La aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las Autoridades Federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que les sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y, por último, las obligaciones que en materia educativa correspondan a los patronos, en la forma y términos que exija la ley respectiva”.

Es imposible admitir que esta disposición sea la fundamentación

(20) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

constitucional de los organismos públicos descentralizados, sino más bien que es la solución al problema que le representaban al Estado en materia de trabajo los organismos públicos descentralizados.

Nos dice el Maestro Serra Rojas, en su obra citada, que se ha pretendido deducir un apoyo constitucional para los organismos descentralizados en el artículo 73, fracción XXX de la Constitución, que dice: "Son facultades del Congreso: XXX.—para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

"Las instituciones administrativas descentralizadas, se indica, tienen por objeto organizar y desarrollar esas facultades constitucionales, por lo que se considera que su fundamento radica en una facultad explícita. El argumento se considera demasiado elaborado". (21)

El artículo 2º de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, reconoce dos medios para la creación de los organismos descentralizados: "A".—Mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión; y "B".—Por el Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades administrativas. Con fundamento en esta segunda parte y del artículo 25 fracción II del Código Civil, el Ejecutivo Federal ha creado diversos organismos descentralizados, el último de ellos es el organismo descentralizado denominado: "Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos".

Comentamos que sólo una ley puede crear un organismo descentralizado. Debe prevalecer el principio de la supremacía de la ley, por consiguiente, no es materia de un reglamento la creación de esos organismos. Por otra parte el Ejecutivo no tiene facultades administrativas para crearlos y, por último, el propio artículo 25 fracción II del Código Civil, reconoce el mismo criterio al afirmar: "Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley". (22)

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, nos indica en su artículo 2º: "Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Fe-

(21) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

(22) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit.

deral en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a).—Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante suministros presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b).—Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada *prestación de un servicio público* o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Como ejemplos de organismos descentralizados por servicio, podemos citar: La Universidad Nacional Autónoma de México; El Instituto Mexicano del Seguro Social; Petróleos Mexicanos; Los Ferrocarriles Nacionales de México; El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; *Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal*.

Además de los sistemas que se han referido, para satisfacer un servicio que corresponde prestar al Poder Público, existe otra forma que aún cuando no presenta la misma formalidad, sí se trata de dar también un servicio público. (23)

El Estado constituye una sociedad como la pudieran constituir particulares; emite acciones y se queda con la mayoría de ellas, lanzando las demás a la circulación para que sean adquiridas por los particulares; la administración de la sociedad queda en manos del Estado que tiene la mayoría de las acciones y de esta manera se asegura el control de la sociedad, esto corresponde a la necesidad no de fines lucrativos, sino para la buena prestación del servicio.

En uso de sus libertades los particulares crean empresas que satisfacen necesidades colectivas de orden económico o cultural; mientras la empresa se guía exclusivamente por el interés de lucro de los dueños, no existe ni puede existir un servicio público, pero a medida que el interés privado va coincidiendo con el interés colectivo, el Estado se va interesando en el desarrollo de la actividad privada, y en un principio en uso de sus facultades de policía y después en ejercicio de sus atribuciones de tutela de los intereses colectivos, termina por organizar la em-

(23) Fraga, Gabino.—Op. cit.

presa mediante una reglamentación adecuada que garantice la "regularidad y uniformidad" de dicho servicio, transformando la actividad privada en una actividad de servicio público; y mediante este procedimiento se han organizado en nuestro país un buen número de servicios públicos tales como: los transportes urbanos por medio de autobuses, tranvías, los de explotación de petróleos, los ferrocarriles, etc.

El Estado interviene regulando actividades privadas que satisfacen en el orden económico o cultural una necesidad colectiva, y, cuando esa regulación impone regularidad, continuidad y uniformidad en las prestaciones, se establece un servicio público en manos de particulares.

INCISO B).

LA CONCESION.

Existen numerosas definiciones acerca de la concesión, de las cuales nos limitaremos a exponer algunas de ellas.

Rafael Bielsa afirma que la concesión "es un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona (física o moral), un poder jurídico sobre una manifestación de la administración". (24)

José Gascón y Marín, "la concesión de servicios públicos es un acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones un servicio de interés general, prestado por un particular con un carácter de servicio público, como si fuera realizado por la administración". (25)

Otto Mayer nos dice que la "concesión es un acto administrativo, mediante el cual se otorga a un súbdito, un poder jurídico sobre parte de la administración pública, que le es delegada". (26)

Carlos García Oviedo, nos dice: "La concesión consiste en la atribución de poder que la administración confiere a un particular para que efectúe una obra pública, reservándole durante cierto tiempo la explotación del servicio consiguiente, con el objeto de que pueda resarcirse de los gastos y obtener una ganancia. Transcurrido el plazo pasa al Estado el servicio". (27)

"La concesión es un acto administrativo por medio de la cual se confiere a una persona extraña a la administración, una nueva condición jurídica, un nuevo derecho subjetivo. La concesión es la gracia merced, o reconocimiento expreso o tácito, que se otorga por la administración mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio o creando, bien a solicitud de un particular, bien por oferta administrativa". (28)

El Estado, en determinados casos, combina sus intereses con los intereses de los particulares, creando empresas de economía mixta, o sea empresas que se sitúan en los límites del derecho privado y del derecho público. Dentro de la estructura de la sociedad capitalista, la concesión

(24) Derecho Administrativo Tomo II, pág. 217, 1955.

(25) Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 367, 1952.

(26) Derecho Administrativo, Tomo III, pág. 245.

(27) Instituciones de Derecho Administrativo, Sevilla, 1927; pág. 297.

(28) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit. pág. 862.

es un procedimiento por medio del cual se entrega a los particulares determinadas actividades, ya sea porque el Estado no está en condiciones de desarrollar, ya sea porque así lo estime útil o conveniente. Al otorgar la concesión el Poder Público considera el caso de poder ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto y la finalidad de la concesión y se asegura que el concesionario cuente con los medios adecuados para el establecimiento y explotación de la misma.

"La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional, crea nuevos centros de trabajo, al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por concepto de impuestos. El particular estimulado por el espíritu de lucro pone sus mejores esfuerzos para una explotación intensiva de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios públicos concesionados. De todas maneras y a través de la reversión los bienes concesionados pasan a poder del Estado, el que puede determinar el tipo de explotación que se les debe dar". (29)

"La tendencia en la actualidad es la plena nacionalización de las actividades que caen bajo el campo de la concesión administrativa. El Estado paulatinamente va cerrando el campo de la concesión en determinadas materias, tal es el caso del régimen del petróleo que proscribió la concesión petrolera; en el campo de la industria eléctrica numerosas empresas pasan a la administración del Estado y la Comisión Federal de Electricidad, ve aumentada su actividad y sus importantes inversiones; en la minera, determinados productos como el uranio, el berio, el oro y la plata se sujetan a restricciones de producción y venta; en tanto que el Estado fomenta la regulación directa de los servicios públicos. En materia de transportes el problema de la nacionalización se plantea ante los graves problemas que origina, principalmente los transportes urbanos, independientemente de que se ha operado una profunda transformación en lo que se refiere a los Ferrocarriles Nacionales".

"Las graves responsabilidades del Estado lo obligan paulatinamente a ir rescatando de la actividad privada aquellas actividades en las que debe predominar el interés público sin obstáculos e intereses privados que interfieran con su régimen". (30)

Los legisladores con una conciencia plena del deber hacia la protección del País, elaboraron una legislación protectora y seleccionando al concesionario en razón de su nacionalidad y de esta manera encon-

(29) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit. pág. 863.

(30) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit., pág. 863.

tramos que nuestra Constitución en la parte conducente del artículo 27, nos dice: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones o para obtener concesiones en explotación de minas, aguas o combustibles minerales de la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo". "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

El Maestro Dn. Andrés Serra Rojas, en su obra citada, nos informa que la doctrina administrativa ofrece diversos criterios para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, y en tanto que la doctrina administrativa francesa se inclina por la naturaleza contractual de la concesión, en la doctrina administrativa mexicana ha prevalecido el criterio de que es un acto de naturaleza compleja. Nos dice además que las diferentes opiniones que se han expresado para determinar la naturaleza de la concesión, pueden enunciarse en estos términos: a).—La teoría contractual de la concesión; b).—La concesión como acto contractual y meramente reglamentario regulado por la ley de la materia; c).—La concesión como un acto mixto.

En la teoría contractual de la concesión, vemos, que la concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la administración pública y una persona física o una persona moral, que se denomina el concesionario, el cual se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio mediante prestaciones de carácter económico.

La teoría de la concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario, sostiene que ésta, es un acto jurídico unilateral, sometido por mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, en la que el concesionario acepta las condiciones preestablecidas, sin que intervenga para nada y en ningún momento su voluntad.

En relación con la teoría de que la concesión es un acto mixto, el Dr. Gabino Fraga nos indica: "La única solución aceptable es, pues, la de considerar, como ya lo ha hecho gran parte de la doctrina jurídica,

que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos que, por estar condicionados unos a otros, no hacen perder el carácter unitario a la concesión. Estos tres elementos son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato".

"El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y el funcionamiento del servicio, bien sea incluyendo dichas normas dentro del mismo acto condición, bien haciendo una remisión a las normas establecidas de antemano o a las que en lo sucesivo se establezcan por las leyes y reglamentos. La organización del servicio comprende todas las normas técnicas necesarias para el manejo del mismo, y que son idénticas a las que se dictarían si el servicio en vez de ser concesionado fuera administrado directamente por el poder público. Dentro de este primer elemento de la concesión, la administración puede variar en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual". (31)

"Hoy día, el acto de la concesión se presenta como un acto complejo, como consecuencia de su carácter reglamentario y por otra parte, del carácter contractual el primer carácter dominante es este último. Son de naturaleza reglamentaria, todas las reglas que fijan la organización y el funcionamiento del servicio (prestación que proporciona a los usuarios, derechos, etc.), la situación no es sobre este particular, diferente a la del servicio administrativo directamente. Son condiciones de naturaleza contractual, la duración de la concesión, las ventajas especiales proporcionadas por la administración al concesionario (subsidios en especie o en dinero, garantías de interés, etc.) Entra sobre todo en el campo contractual la idea de un cierto equilibrio financiero de la concesión. Las obligaciones recíprocas que figuran en el acto de concesión no tienen un valor absoluto, ellas tienen un valor de relación; entre ellas se establece una cierta relación y es este régimen el que debe ser mantenido. No son las prestaciones (A, B, C) del concedente, las que son inmutables, ni aquellas (a, b, c) del concesionario, sino las relaciones que se han establecido entre A-B-C y a-b-c". (32)

La concesión de un servicio público es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado a un particular que asume todas las

(31) Fraga, Gabino.—Op. cit.

(32) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit. pág. 871 y ss.

responsabilidades del mismo, pero que se remunera en contrapartida, por los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido. (33)

La Ley de Vías Generales de Comunicación, en su artículo 8º nos habla de la concesión en materia de transportes, al decirnos: "Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con sujeción a los preceptos de esta ley y su reglamento".

La ley que reglamenta la fracción I del artículo 23 capítulo tercero de la ley orgánica del Departamento del D. F., reforma y adiciona el capítulo sexto sobre servicios públicos de la misma, establece en el artículo 1º: "Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público el ejercicio de toda función o actividad que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública, o de interés social, circunstancias que en cada caso determinará discrecionalmente el Jefe del Departamento del D. F., el que, al hacer dicha determinación decidirá si la prestación del servicio queda confiada a la administración o deberá concesionarse; si se presta por medio de un órgano descentralizado o conjuntamente, por el Departamento del D. F., con colaboración de los particulares".

Opinión personal del sustentante de lo que es "Concesión".

Es un procedimiento por medio del cual, la administración pública entrega a los particulares determinadas actividades de interés colectivo, ya sea porque el Estado no esté en condiciones de desarrollar, ya sea porque así lo estime útil o conveniente; de este acto administrativo se genera un derecho subjetivo a favor del concesionario, el cual maneja el servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste en las cuotas que percibe el concesionario de los usuarios del servicio.

(33) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit. pág. 865.

INCISO C).

ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE.

De acuerdo con la Antropología y la Arqueología, el hombre existe sobre la faz de la tierra, cuando menos hace unos cien mil años, y por los vestigios encontrados en algunos valles tales como los del río Nilo, el río Éufrates y el río Ganges, se supone que hace aproximadamente unos diez mil años, que el hombre al conocer la agricultura comenzó a fijar su residencia, abandonando el nomadismo. En épocas remotas el hombre no tuvo más que sus pies para ir y venir, abriendo obscuras veredas en el monte, o siguiendo quizás las pisadas del mamut o del jabalí. Con sus desnudos pies holló el césped de las estepas y las cañadas, en busca de agua que aliviara su sed, o tratando de encontrar frutos jugosos y dulces con que aplacar su hambre. Por siglos la vereda fué el único contacto entre las tribus de la prehistoria. Ahora nos parece sencillo subirnos al primer tren que pase y arrellanados en uno de sus cómodos asientos, gozar del panorama espléndido y tener el placer de llegar pronto a nuestro destino. Ahora se tienen muchas comodidades pero no siempre fué así.

Los estudios arqueológicos nos indican que hace unos seis mil años florecieron las antiguas civilizaciones, y que hace unos cinco mil años, probablemente en la Mesopotamia tuvo lugar la invención de la rueda, originada por la necesidad de superficie de rodamiento que alojaron el incipiente tránsito. En la tumba de la Reina, en las ruinas de la ciudad de Ur, en Mesopotamia se encontraron carretelas de cuatro ruedas que datan de tres mil años A. C. Dos grandes pueblos, el Asirio y el Egipto, durante este período de la historia del mundo, iniciaron el desarrollo de sus caminos, y existen indicios que indican la existencia de una ruta entre Asia y Egipto. Quinientos años A. C., los cartagineses, construyeron un sistema de caminos de piedra a lo largo de la costa del Mediterráneo. Antes de la fundación de Roma los Etruscos construyeron caminos (830-350 A. C.) Herodoto (484-425 A. C.) el historiador griego, menciona que los caminos de piedra más antiguos fueron construidos por el Rey Keops, de Egipto, para proporcionar una superficie de rodamiento para el transporte de las inmensas piedras destinadas a la erección de pirámides. Con el advenimiento del Imperio Romano, podemos aceptar la construcción científica de caminos, tales como la Via Appia, que fué iniciada por Appius Claudius, (312 A. C.). Las antiguos cul-

turas de América, entre las que podemos citar la de los Mayas, probablemente antes de la Era Cristiana, en el Sur de México y Norte de Centroamérica; la de los Toltecas, que se establecieron en la Meseta Central de México por el año 752; la de los Aztecas que fundaron Tenochtitlán en 1325 y los Incas (1100 A. C.), en el Perú, dejaron huellas de una avanzada técnica en construcción de caminos, siendo notables los llamados Caminos Blancos de los Mayas, formados con terraplenes de uno y dos metros de elevación,, eran cubiertos con una superficie de piedra caliza, cuyos vestigios existen actualmente en Yucatán, Méx. El Imperio Azteca, pudo extenderse desde el Golfo de México hasta la costa del Pacífico, gracias a las rutas trazadas por los indígenas. Los antiguos pobladores del Anáhuac no conocían ni el caballo ni bestia de carga alguna, tampoco conocían la rueda, caminaban a pie llevando a cuestas las provisiones, trastos, ropas, lo mismo que a los ancianos y niños, y los individuos encargados de cargar se llamaban tamemes. Había muchos caminos, necesarios para mantener el dominio de los mexicas sobre todos los pueblos sojuzgados y para el activo comercio que ellos hacían; los pochteca o mercaderes iban a regiones distantes para el trueque de productos, y habían instalado a lo largo del camino unas como galeras donde pasaban la noche abrigados. Las crónicas españolas de la época de la conquista (1521) mencionan que la capital azteca estaba situada en una isla al centro de un lago y que grandes calzadas la comunicaban con tierra firme. Estas calzadas incluían puentes elevadizos por la gran cantidad de barcas que cruzaban de uno a otro lado.

Los caballos fueron traídos por los conquistadores, pero para su uso personal, después fué traída la mula cuyo uso se generalizó entre la gente como medio de locomoción e instrumento de carga. Fué hasta el año de 1535 cuando en la Nueva España se conoció la conducción por medio de la rueda; el fraile Sebastián de Aparicio se ingenió para construir carretas, que vinieron a aliviar un poco la servidumbre de los indios, pues se empezaron a usar en el transporte de granos y mercancías. Uno de los caminos más importantes era el que conducía a Veracruz, ese camino y todos los demás que existían en el país fueron hechos por los indios y en tiempo de la Colonia fueron mejorados y ampliados para el paso de los caballos y las carretas. A mediados del siglo XVI los conquistadores españoles inician la construcción de caminos en América, como medio para extender su colonización y explotación de los recursos; durante el siglo XVII se hacen esfuerzos para mejorar los caminos ya existentes y se multiplica el número de vehículos tirados por

animales; en el siglo XVIII el tránsito se incrementa con grandes esfuerzos, y a su desarrollo contribuye enormemente la introducción del cobro de cuotas de peaje, que permiten la construcción y conservación de los caminos. Esta práctica se hace común tanto en Europa como en las Colonias Americanas. En los Estados Unidos, el desarrollo de estos caminos influye grandemente a la expansión del territorio y a su fortalecimiento económico. El siglo XIX se inicia con un incremento inusitado de la población, y durante este tiempo es la época de oro de las diligencias; se empieza a experimentar con vehículos de autopropulsión, utilizando la fuerza del vapor. El Ferrocarril de vapor inicia servicios comerciales en Inglaterra entre los años de 1825 y 1830. De 1836 a 1876 el ferrocarril se desarrolla, colocándose a la vanguardia de los medios de transporte, relegando a segundo término los caminos. En la última década del siglo XIX aparece el automóvil con motor de gasolina y renace la necesidad de conservar en buen estado los caminos. La primera guerra mundial tuvo enorme influencia en el desarrollo del vehículo de combustión interna. Notable fué la ventaja que militares y civiles observaron en el vehículo de motor de combustión interna y se dió rienda suelta a su producción.

INCISO D).

EL SERVICIO DE TRANSPORTES ELECTRICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Antecedentes

Cada día son más evidentes las necesidades de prepararnos para afrontar los problemas derivados del aumento de población. No es posible negar los hechos de las congestiones metropolitanas y tampoco el que éstas son fuente de nacimiento de variados problemas cuya presencia impele a resolverlos para evitar trastornos sociales.

A partir de hace pocos años y en forma cada vez más alarmante, México ha venido gradualmente confrontando el problema de los grandes números, el que se acentuará cada vez más en forma grave en los años futuros. Al aumentar la población, crecen las necesidades de mayores cantidades de alimentos, vestidos, viviendas, escuelas y transportes, y en fin, una gama interminable de satisfactores indispensables para sustentar a la población y darle elementos suficientes para su desenvolvimiento. El ritmo de crecimiento demográfico y de producción, deberían ser análogos, aumentando gradualmente la producción no sólo para satisfacer las necesidades que se van presentando sino también para suplir las deficiencias del pasado y prever las exigencias del futuro.

Los cuadros estadísticos, las ilustraciones sobre densidad de población, los datos sobre la intensidad del transporte, parecen no haber sido suficientes para que algunos de los funcionarios de los gobiernos pasados se percataran de los problemas. No les bastó ver la confusión en la mayoría de las colonias, el intenso movimiento de vehículos, al grado de percibirse congestionamientos hasta en las avenidas más amplias y modernas.

Estos congestionamientos resultan costosos, puesto que entrañan la desarticulación de los servicios y la pérdida de capital que representa el tiempo empleado en las esperas. Estas circunstancias nos hacen considerar el problema de la región metropolitana del Valle de México, como uno de los más difíciles de cuantos existen actualmente y por lo tanto, se requerirá de vastos recursos económicos y personal capacitado en número suficiente para hacer los estudios de planificación con apego estricto a la técnica moderna y poder ofrecer soluciones pertinentes para prohijar el armónico desenvolvimiento de la ciudad y evitar mayores problemas en el futuro.

Ahora que las autoridades correspondientes han comenzado a dar la importancia que merece el problema del transporte urbano que por su magnitud resalta entre todos los mencionados, entrego mi insignificante colaboración para que una vez planificado y reglamentando esa gran rama que son los transportes eléctricos, no sufra la falta de seguridad, continuidad, comodidad, eficiencia y economía, características de todo servicio público, por la falta de organización.

Antecedentes.

Revisando la Memoria del Ayuntamiento de la Ciudad de México, correspondiente al año de 1879, se encuentra incluido en ella el acucioso informe que en su calidad de regidor de Obras Públicas, rindió a la corporación el eminente hombre de ciencia Dn. Manuel María Contreras, y en dicho documento puede verse que en el año de 1838 por primera vez un grupo de hombres de empresa encabezado por el Sr. Manuel Escandón, se dirigió al Ayuntamiento solicitando el permiso necesario para establecer un ferrocarril movido por vapor entre México y Tacubaya. Primera Concesión Federal.

Este ferrocarril no llegó a construirse y fué hasta 18 años después cuando se constituyó, el 26 de agosto de 1856, la empresa a la que aportó Dn. Jorge Luis Hammeken la concesión que le fué otorgada por el Ejecutivo Federal con fecha 13 del mismo mes y año y en los siguientes términos:

"El C. Ignacio Comonfort, Presidente Substituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella sabed:

Que en uso de las facultades que me concede el Plan proclamado en Ayutla, Gro., y reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1º.—Se autoriza a Dn. Jorge Luis Hammeken para que construya un camino de fierro desde la Plaza de Armas de esta Capital hasta el punto que le convenga en la Villa de Tacubaya.

Art. 8º.—El Sr. Hammeken, gozará de la facultad de fijar y modificar las aranceles o cuotas para el transporte de los pasajeros y efectos de toda clase. (34)

Los términos en que está redactada esa primera concesión ameritan los siguientes comentarios.

(34) Concesiones de la Cia. de Tranvías de México. Tomo I, pág 2 y ss. Muller Hermanos.—México, 1913.

a).—Protección de los usuarios.

La sola lectura de los artículos transcritos de esta concesión, es suficiente para darse cuenta de la poca o ninguna experiencia que las autoridades del país tenían en aquella época respecto a lo que debe ser en realidad un servicio público de transporte de pasajeros y de la forma que ha de darse a la concesión que ampara su explotación para que queden debidamente garantizados los intereses de los usuarios.

b).—Trayectoria indefinida.

Fijando la atención en el artículo 1º, se advierte que al concesionario se le autorizó para construir un camino de fierro o ferrocarril del que se le fijaron únicamente puntos extremos o terminales, dejándole a su arbitrio la elección de la trayectoria o recorrido que más le conviniera seguir para ligar esos dos puntos.

c).—Planos.

Dentro de esta concepción tan vaga no es de extrañar que no se exigiera al concesionario la previa presentación de los planos y perfiles del proyecto para que fueran debidamente examinados y aprobados, en su caso, por la autoridad competente que en aquella época era la Secretaría de Fomento.

d).—Tarifas.

El contenido del Art. 8º, de la concesión que se viene analizando es una comprobación plena de lo que se ha aseverado en el comentario, a) porque al otorgar al concesionario en ese artículo la facultad de modificar y fijar él mismo los aranceles o cuotas, es decir las tarifas para el cobro de las cantidades que debería percibir por el transporte de pasajeros y de carga la autoridad se desprendió en favor del concesionario del elemento más eficaz de que en el futuro podría disponer para controlarlo y para proteger al usuario del servicio público a cuya explotación se refería esta concesión.

Aproximadamente cinco años después fué otorgada la segunda Concesión Federal.

El C. Benito Juárez, Presidente Interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a todos sus habitantes sabed:

Que en uso de las amplias facultades con que me hallo investido he tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1º.—Se concede permiso a los señores Arbeu y socios para formar una compañía con el objeto de construir y explotar un camino de fierro que partiendo de esta Capital termine en el pueblo de Chalco, tocando Mixcoac, Coyoacan y Tlalpan.

Art. 4º.—El Gobierno con el objeto de impulsar y proteger esta empresa de una manera positiva y eficaz se suscribe por doscientas acciones, cuyo valor de doscientos mil pesos se pagará por el Ministerio de Hacienda de los productos de desamortización de bienes eclesiásticos. De estos doscientos mil pesos, sesenta mil se entregarán a la compañía al comenzar los trabajos y el resto en cantidades parciales proporcionales a los adelantamientos que vayan teniendo las obras del camino.

Art. 5º.—Los planos, perfiles y presupuestos de la obra se formarán por los ingenieros que nombre la empresa, con aprobación del Ministerio de Fomento. Estos trabajos deberán presentarse al mismo Ministerio a los dos meses de haberse publicado el presente decreto y la construcción del camino comenzará al mes de haber sido aprobados.

Art. 6º.—El tramo de ferrocarril que une esta Capital con la ciudad de Tlalpan, deberá quedar concluido precisamente dentro de los 8 meses siguientes a la fecha en que se hubiere comenzado. (35)

La simple lectura de los artículos transcritos hace surgir los siguientes comentarios.

a).—Planos, perfiles y presupuestos.

Indudablemente representa un avance de consideración respecto al concepto de servicio público, el hecho de que en esta concesión no se dejará enteramente al arbitrio del concesionario la elección de la ruta o trayectoria que se fijara al ferrocarril, imponiéndole por el contrario la obligación de someter a la aprobación de la autoridad, los planos, perfiles y presupuestos de la obra, dentro de los plazos definidos precisándose las fechas en que deberían iniciarse y terminarse la construcción de algunos tramos.

b).—Participación del Gobierno.

Esta fué a la postre retirada suscitándose algunas discusiones entre las partes porque la empresa no cumplió con llevar la vía hasta Tlalpan, formando una terminal en San Antonio Coapa, optándose por liquidar este compromiso quedando el capital de la empresa formado íntegramente por aportaciones de particulares.

c).—Tarifas.

Así como se han hecho notar los avances que en materia de servicio público se observaron en esta concesión, se tiene que resaltar el retroceso que en la misma materia significó el hecho de que no se hiciera ninguna alusión a las tarifas que debería cobrar el concesionario al prestar el servicio público que le quedó encomendado.

(35) Op. cit., pág. 6 y ss.

Siguieron después varias concesiones federales y municipales entre las que para nuestros fines, la otorgada con fecha 24 de febrero de 1883 por el Ayuntamiento de la Municipalidad de México que tenía como cabecera la Capital, es sin duda la más interesante y contiene las estipulaciones que a continuación se transcriben.

Segunda:

Mientras subsistan las líneas, sobre todas ellas tendrá la compañía las obligaciones siguientes:

I.—Hacer por su cuenta la limpieza de las atarjeas de las calles ocupadas por las líneas, siempre que lo acuerde la Comisión respectiva del Ayuntamiento oyendo a la Dirección de Obras Públicas, la que practicará un previo examen con el Ingeniero de la Empresa.

II.—Construir y conservar en buen estado y también por su cuenta, el pavimento de la parte que en las calles ocupe la vía así como el de la zona de un metro a cada lado en toda su extensión, por el mismo sistema empleado en el resto de la calle o que en lo sucesivo se emplee, siempre que lo determine la Dirección de Obras Públicas.

III.—Conservar el nivel de la vía y la expresada zona de un metro a cada lado de ella, a la misma altura que el resto de la calle, de manera que el nivel de toda ésta continúe uniforme hasta las banquetas.

IV.—Consentir que la Dirección de Aguas coloque y reponga los tubos que fueran necesarios en el terreno que ocupe la vía, sin más requisito que el de dar aviso previo a la Empresa, designando la hora en que haya de practicarse la operación a fin de que la Compañía mande los operarios que ejecuten la reparación del empedrado en la parte que quede a su cargo. Sin embargo estas composturas en la entubación de las aguas se harán de manera que el tráfico de la línea no se interrumpa, sino en los casos en que fuere absolutamente necesario y por el tiempo que fuere enteramente indispensable a juicio de la Comisión del Ramo.

V.—Los trabajos de reparación de las líneas se ejecutarán de manera que el libre cómodo tránsito del público por las calles no se embarrace, sino por el tiempo que fuere enteramente indispensable.

Tercera:

Hace la enumeración de las líneas que se permitía instalar a la Empresa para aumentar su red.

Cuarta:

La ejecución de las obras a que se refiere el artículo anterior, aún respecto de las líneas concedidas con anterioridad y todavía no ejecutadas se ejecutará con arreglo a las bases siguientes:

I.—Se construirán cada año, cuando menos, dos kilómetros de vía.

II.—Las obras se llevarán a cabo con arreglo a los planos que por triplicado se presentarán para su aprobación a la Dirección de Obras Públicas.

III.—En caso de que se suspendan los trabajos en un tramo, más de dos semanas, se obliga la Empresa a mandar reponer el firme de la calzada o pavimento de la calle y dejarlo limpio de escombros.

IV.—El medio de tracción sólo podrá ser animal.

Séptima:

El término de esta concesión será de 99 años, al cabo de cuyo plazo el Ayuntamiento, si lo juzga conveniente, podrá hacerla a la misma Empresa o a otra bajo las condiciones que crea oportuno.

Duodécima:

El sistema de correspondencia en los ferrocarriles urbanos no podrá variarse, sino en el sentido de mayor beneficio al público. (36)

La lectura de los artículos anteriores hace comprender que en los 27 años transcurridos entre 1856, cuando se otorgó la primera concesión, y 1883 cuando se firmó la concesión otorgada por el Ayuntamiento de la ciudad de México, tanto las autoridades municipales como federales habían adquirido ya un concepto más claro de lo que era un servicio público.

Evolución:

Posteriormente el Gobierno Federal y los municipios continuaron otorgando concesiones para la construcción de nuevas vías férreas, formándose de este modo una muy extensa red dentro de la Ciudad y en algunas de las poblaciones del Distrito Federal, con el tiempo estas empresas fueron uniéndose constituyendo en esta forma al finalizar el siglo XIX, la primera gran organización de transporte público de pasajeros en el Distrito Federal e iniciándose con el siglo actual la era más brillante de este servicio público, lo que una vez más vino a confirmar, en parte, la tesis sustentada por algunos economistas quienes aseguran que siendo la prestación de este servicio público una función característica y privativa del Estado, cuando por cualquier circunstancia la delega en alguna otra entidad, debe revestirla de poderes semejantes a los suyos, ejerciendo sobre ella un estrecho y continuo control para vigilar constantemente el buen uso de esas facultades y evitar que con su abuso se lesionen los intereses de la gran masa de usuarios.

(36) Op. cit., pág. 84, 88 y ss.

La organización que se formó con la unión de todas las empresas que tenían concesiones a este respecto tomó el nombre de The Mexico Electric Tramways Co., Limited, y con el capital aportado por esta única compañía y con el que logró levantar mediante una primera hipoteca de sus propiedades realizó muy importantes inversiones, construyendo en lo que entonces eran los potreros de "Indianilla", sus oficinas generales, la Planta Generadora de Energía Eléctrica, los talleres necesarios para el mantenimiento de su equipo y los patios y depósitos en que almacenaban sus vehículos.

Al mismo tiempo llevó a cabo la reconstrucción y electrificación de sus vías en los años de 1900 a 1901, palpando desde luego sus resultados como puede verse en el extracto del informe anual para el año que terminó el 31 de diciembre de 1908, rendido por el Consejo de Administración, en el que hizo la comparación de los resultados obtenidos en el período comprendido entre los años de 1905 a 1908 durante el cual el número de pasajeros transportados acusaba un vigoroso incremento que lo hizo subir de 47.76 millones en 1905 a 70.36 millones en 1908 o sea un aumento de casi el 50%.

Los ingresos provenientes de la operación de los carros en servicio, acusaron también un incremento semejante, ya que subieron de \$ 3.59 millones en 1905 a \$ 5.28 millones en 1908 o sea un aumento de 47 % en tanto que los gastos de operación sólo experimentaron un incremento de \$ 2.18 millones en 1905 a \$ 2.97 millones en 1908 o sea un 2.8 % de aumento, situación económica ésta, que puede considerarse bastante favorable.

Sin embargo, el programa de inversiones para completar el desarrollo del sistema era muy amplio y The Mexico Electric Tramways Co. Limited, no pudo afrontarlo por sí misma, por lo que entró en relaciones con la Mexico Tramways, Co., organizada en Canadá el 24 de agosto de 1907 y celebró con ella el contrato de explotación de 20 de noviembre de 1907 en virtud del cual esta última empresa se hizo cargo de la operación y administración de los bienes pertenecientes a la Cia. de Ferrocarriles del Distrito Federal de México, S. A., y de los que había adquirido a su nombre la misma Mexico Electric Tramways Co. Limited; formulando a su vez un programa de inversiones de bastante envergadura, que puso desde luego en ejecución mediante los fondos que obtuvo de la emisión de bonos y acciones colocadas en el extranjero, constituyendo otra hipoteca en segundo lugar sobre las propiedades des-

tinadas a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros que había tomado a su cargo. (37)

Con estos elementos la Mexico Tramways Co. (Compañía de Tranvías de México, S. A.), completó la construcción de los talleres de Indianilla, construyendo el Patio de San Antonio Abad, las subestaciones de Indianilla, la Nana, Tlaxpana, Churubusco, Mixcoac y Xochimilco y de la línea Colonia del Valle adquiriendo el mejor equipo que entonces se conocía y comenzando los trabajos de construcción de las vías eléctricas a Toluca y a Puebla, que fueron suspendidos en 1912, porque para esa época la efervescencia revolucionaria obligó a salir del país a los extranjeros encargados de desarrollarlos sin que volvieran a reanudarse posteriormente, por lo que la vía de Toluca quedó hasta la Venta, y la de Puebla hasta Tulyehualco, levantándose con posterioridad por incosteable el tramo entre Tulyehualco y San Gregorio y después el de San Gregorio a Xochimilco y el de la Venta a Tacubaya. (38)

Crisis.

Conflictos de trabajo.

Sin prejuzgar a si fueron realmente ocasionados por la incomprensión e intransigencia de la Empresa o si tuvieron otro origen, lo cierto es que éstos hicieron crisis con el que se inició el día 3 de febrero de 1945, en el que los trabajadores declararon una huelga que comenzó a las 6 de la mañana de ese día, mismo en el que apareció publicado un decreto sobre transportes urbanos y sub-urbanos del Distrito Federal, facultando al Departamento del Distrito Federal, para ocupar los bienes de la Compañía de tranvías con el fin de hacerse cargo del servicio, como realmente lo llevó a cabo al día siguiente, fecha en que se reanudó bajo la dirección de un funcionario designado al efecto por el Departamento, por haberse determinado esta ocupación durante el período de emergencia y tratarse además de un asunto para cuya solución las leyes vigentes señalaban los procedimientos que deberían seguirse, con fecha 26 de diciembre de 1945 fué expedido un decreto que se publicó el día 27 del mismo mes y año, ordenando la devolución de los bienes de la compañía, y al ser comunicada esta resolución a los interesados, la Alianza de Tranviarios inmediatamente reanudó la huelga suspendiendo el servicio a las 13 hrs., de ese día, por lo que tanto ella como la compañía

(37) Ernesto de la Torre Villar.—Historia del Servicio de Transportes Eléctricos.—Tomo II, pág. 76 y ss.—México, 1959.

(38) Op. cit., pág. 71.

fueron citadas a una junta de avenencia ante el Jefe del Departamento del D. F., que se verificó al día siguiente en la que la Compañía manifestó que si se le permitía poner en vigor las tarifas máximas que le autorizaban su concesiones, ella por su parte se comprometía a reconocer los aumentos de salarios que habían sido concedidos a los trabajadores por el Director nombrado por el Departamento del D. F., firmando un nuevo contrato colectivo de trabajo, y si se fijaban iguales tarifas a los autobuses calculaba que el aumento en sus ingresos le permitiría invertir de 10 a 12 millones de pesos en el mejoramiento de su equipo en los 2 años siguientes a la firma del contrato. Por su parte los trabajadores manifestaron que por ningún motivo permitirían el cobro de mayores tarifas a las que se encontraban en vigor, insistiendo nuevamente en sus demandas originales que fueron rechazadas por la compañía, continuando el estado de huelga. Ante esta situación el Ejecutivo expidió un decreto con fecha 31 de diciembre que fué publicado el 2 de agosto de 1946, en el que hizo saber que se había iniciado el procedimiento para la cancelación de las concesiones al amparo de las cuales operaba la Compañía y que mientras se substanciaba tomaría nuevamente posesión de los bienes que a ella pertenecían. El mencionado decreto por su importancia me permito transcribirlo y el cual dice: "MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: que con fundamento en los artículos 5º y 23º de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal y 7º de la Ley que reglamenta la fracción I del artículo 23, capítulo III de la mencionada Ley Orgánica, y reforma adicionada al capítulo VI sobre Servicios Públicos de la propia Ley, y Considerando: I.—Que el Servicio de transportes eléctricos en el Distrito Federal ha sufrido, durante el año de 1945 tres interrupciones con grande perjuicio para la población del Distrito Federal. dos de cuyas suspensiones el Gobierno ha tenido que remediar mediante la ocupación administrativa del sistema, con el doble objeto de permitir la continuidad del servicio para proteger los intereses del público y al mismo tiempo para dar oportunidad a las partes en conflicto para dirimir sus dificultades. II.—Que no obstante las medidas tomadas en el tiempo transcurrido se ha realizado nuevamente una tercera suspensión del servicio con amenaza de que esta situación prevalezca por tiempo indefinido agravando las circunstancias del problema, ya que independientemente de afectar los intereses del público se merma en forma considerable la capacidad económica de la empresa y las condiciones de eficiencia del equipo que está destinado a la prestación de

un servicio público; III.—Que ante situación tan grave, el Estado no puede permanecer en situación de indiferencia y tiene la obligación de adoptar, las medidas necesarias para resolver en su fondo una situación tan perjudicial para la colectividad, aún cuando con ello se afecten intereses particulares que contrarian su política general de protección a los mismos, por la que el Gobierno ha venido propugnando; IV.—Que por las razones indicadas, y además por las que en el caso concurren se considera que deben iniciarse medidas tendientes a resolver las afectaciones que la comunidad sufre con las frecuentes interrupciones del servicio y para lo cual ya se ha notificado a la Empresa que a juicio del Gobierno existen causas que dan motivo a declarar la caducidad de las concesiones de que goza para prestar el servicio de transportes eléctricos en el Distrito Federal; V.—Que el procedimiento que la Ley establece para la tramitación de la declaración de caducidad de las concesiones requiere el transcurso de un lapso durante el cual el Gobierno no puede permitir que continúe interrumpido el servicio, por lo que, sin prejuzgar los resultados de la tramitación administrativa de caducidad, ha tenido a bien expedir el siguiente: Decreto: PRIMERO.—Se decreta la ocupación administrativa de todos los bienes muebles e inmuebles, servicios auxiliares, accesorios y dependencias del Servicio de Autotransportes Eléctricos en el Distrito Federal, destinados directa o indirectamente a la prestación de dicho servicio. SEGUNDO.—La ocupación a que se refiere el artículo anterior, la llevará a cabo el Gobierno del Distrito Federal, a cuyo efecto nombrará un interventor con todas las facultades de administrador general, a fin de que preste el servicio público de transportes eléctricos de acuerdo con las normas reglamentarias establecidas, procurando la mayor satisfacción de las necesidades colectivas; TERCERO.—La medida de ocupación no afecta de manera alguna el conflicto obrero-patronal planteado entre los trabajadores y la empresa de tranvías, por lo que se dejan a salvo los derechos, acciones y excepciones de ambas partes. CUARTO.—La ocupación que se ordena en este decreto durará por el tiempo que requiera la tramitación administrativa de caducidad de las concesiones del servicio de transportes eléctricos del D. F., cualquiera que sea el sentido en que se resuelva. TRANSITORIOS: 1.—El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, y dejarán de surtir sus efectos todas las disposiciones que se hayan expedido con anterioridad, relativas a esta materia. II.—Continúan en vigor los acuerdos dictados por el propio Ejecutivo, concediendo subsidios

a las administraciones estatales que actuaron durante las dos últimas ocupaciones administrativas.—Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y cinco.—Manuel Avila Camacho, Rúbrica. Cúmplase.—El Gobernador del Distrito Federal. Javier Rojo Gómez, Rúbrica.—El Lic. Primo Villa Michel. Secretario de Gobernación, Rúbrica. (39)

En la misma fecha el Gobierno del Distrito Federal envió una comunicación a la Compañía de Tranvías de México, S. A., que decía así:

México, D. F., a 31 de diciembre de 1945:

C. Carlos Duclaud, Apoderado de la Cia. de Ferrocarriles del Distrito Federal de México, S. A., y Compañía de Tranvías de México, S. A. (Cia. Limitada de Tranvías Eléctricos de México, S. A.).—Presente.—De conformidad con lo que dispone el artículo 17 de la Ley que reglamenta la fracción I del artículo 23 capítulo III de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal y reforma y adiciona el capítulo VI sobre servicios públicos de la misma ley, notifico a usted que su representada y las compañías cuyas concesiones explota, han incurrido en las siguientes causas de caducidad de las concesiones que les fueron otorgadas para explotar el servicio de transportes eléctricos en el Distrito Federal: 1/a.—Por no haber ejecutado las obras ordenadas por este Gobierno, que se detallan en el anexo número uno.— 2/a.—Por no prestar el servicio de manera uniforme, regular y continuo, según se detallan en el anexo número dos. 3/a.—Por no reemplazar todos los bienes necesarios para la prestación del servicio, ni haber ejecutado las obras de reparación, conservación y reconstrucción indispensables para la regularidad del servicio. 4/a.—Por haber interrumpido el servicio sin causa justificada y sin previa autorización del Gobierno, como se comprueba con las copias certificadas expedidas por las autoridades del Trabajo declarando Lícitas las huelgas llevadas a cabo en un periodo de cinco años a la fecha. 5/a.—Por pertenecer las compañías que usted representa a un trust extranjero conocido con el nombre de "Sofina" y "Amitas" como podrá verse con las copias que se adjuntan.—De conformidad con el artículo 14 de la Ley al principio mencionada, las causas de caducidad que antes se han enumerado se encuentran comprendidas de la primera a la tercera, en la fracción I de dicho artículo 14; la cuarta en la frac-

(39) Op. cit.—Tomo III, pág. 89 y ss.

ción VI del mismo artículo, y la quinta en la fracción VIII de la misma disposición. En consecuencia, este Gobierno estima que es llegado el caso de declarar la caducidad de las concesiones otorgadas para la explotación del servicio de transportes eléctricos en el Distrito Federal, y al efecto, de conformidad con la fracción I del citado artículo 17 del ordenamiento invocado, se le hace a usted formal notificación por haber incurrido en las causas de caducidad que se han mencionado y se le concede un plazo de treinta días hábiles a partir de la fecha en que reciba la presente notificación, para que presente las pruebas y defensas que a sus derechos convengan. Cuando el Gobierno ha tomado la determinación que se contiene en este oficio, lo ha hecho obligado por las circunstancias que en este caso existen para amparar los intereses del público, pues en tres veces distintas se ha suspendido el servicio de transportación del público y a pesar de ello no han logrado dirimir sus dificultades y conflictos; por lo que el Gobierno se ve en la necesidad de tomar una determinación que aunque contraria a sus propósitos de que los particulares manejen libremente y con garantías debidas sus intereses, está amparada por la Ley y justificada por una necesidad inaplazable.—Atentamente, el Gobernador del D. F. (40)

Las compañías afectadas al ser notificadas de estas disposiciones gubernativas, resolvieron acudir ante la Justicia Federal en la vía de Amparo, y al efecto promovieron ante el Juzgado Primero del Distrito Federal en Materia Administrativa, sendos amparos, según expedientes números 108/46 y 1618/46, en los que se concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados, para el efecto de que no se continuara la tramitación del expediente de caducidad, mientras no se resolviera en definitiva sobre el fondo del amparo.

Entre tanto ocurrían los acontecimientos anteriormente descritos, las autoridades mexicanas, asesoradas por un grupo de técnicos y al tenor de nuestra legislación vigente, procedieron a estudiar la forma de dar al problema de los transportes urbanos, una solución satisfactoria.

Con la experiencia que las continuas dificultades ocurridas entre las compañías y los obreros le daban, los diversos estudios técnicos elaborados por destacados especialistas en variadas épocas y principalmente con el convencimiento de que era indispensable dotar a la ciudad de un servicio de transportes rápido, eficiente y seguro, que satisficiera las exigencias de un gran público, el Ejecutivo de la Unión, por conducto

(40) Op. cit., pág. 92 y ss.

de la Secretaría de Gobernación, entregó a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley mediante el cual se daba origen al Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, como organismo descentralizado con capacidad jurídica y patrimonio propios.

El 15 de noviembre de 1946 la Cámara de Diputados abrió el debate sobre el proyecto de Ley que se le remitió, el cual fue muy discutido. Legisladores pertenecientes a los grupos de oposición, como el Lic. Aquiles Elorduy, de Acción Nacional, le apoyaron y el proyecto pasó para su estudio y discusión al Senado de la República, quien lo aprobó el 28 de diciembre. La nacionalización de los transportes eléctricos era ya un hecho. El proyecto una vez aprobado, fue promulgado y así el 19 de abril de 1947 en el "Diario Oficial" apareció el siguiente Decreto:

MIGUEL ALEMAN VALDES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

Art. 1º—Se crea una institución de servicio público descentralizado que se denominará "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal".

Art. 2º—El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal tendrá por objeto la administración y manejo del Servicio de Transportes eléctricos del Distrito Federal y sistemas auxiliares: el estudio, proyección y construcción, en su caso, de líneas elevadas o subterráneas para transportes eléctricos y servicios auxiliares en el Distrito Federal.

Art. 3º—El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, constituido por:

a).—Los bienes muebles e inmuebles, así como las cantidades en efectivo y créditos que determine el Reglamento de la presente Ley.

b).—Las cantidades que el Gobierno del Distrito Federal destine para el mejoramiento y ampliación del servicio de transportes eléctricos y sistemas auxiliares.

c).—Los bienes que el servicio adquiera por cualquier título jurídico.

Art. 10º—El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal disfrutará de preferencia para el otorgamiento de concesiones para

nuevas líneas de transportes eléctricos y sistemas auxiliares, en relación con particulares y empresas, nacionales o extranjeras. (41)

Con el Decreto anterior la situación de los tranvías quedaba en principio solucionada, mas en vista de los recursos legales ejercitados por la Empresa, puesto que había obtenido en primera instancia resoluciones que le eran favorables en algunos de los amparos interpuestos, hizo valer esos derechos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que se habían pasado en revisión los juicios respectivos y de conformidad con la opinión de este alto tribunal, el Ejecutivo Federal expidió un acuerdo que fué publicado en el Diario Oficial de 24 de abril de 1947, en el que se dispuso que el Departamento del Distrito Federal, se abstuviera de ejecutar los actos autorizados por el Decreto que creó la Empresa Descentralizada, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, en tanto no fueran resueltos en definitiva los amparos interpuestos por la compañía. Y el acuerdo en cuestión dice: UNICO.—En virtud de que en los autos del juicio de amparo número 1618/46, se otorgó suspensión definitiva a las Compañías de Ferrocarriles del Distrito Federal de México, S. A., y de Tranvías de México, S. A., para el efecto de que no se dispongan, libremente, de los bienes muebles e inmuebles, de dichas compañías, el Departamento del Distrito Federal se abstendrá de ejecutar hasta en tanto no se resuelvan, en definitiva, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los juicios de amparos números 108/946 y 1618/946, acumulados, los actos a que se refieren los artículos 3º, incisos a) y b) de la Ley del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de abril de mil novecientos cuarenta y siete. Sufragio Efectivo. No Reelección. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Miguel Alemán Valdés. Rúbrica.—Cúmplase.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal.—Fernando Casas Alemán.—Rúbrica. (42)

Como pasaba el tiempo sin que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictara la solución final en los amparos de referencia, la Dirección de Transportes Eléctricos, con conocimiento y autorización del Ejecutivo y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, inició pláticas informales con los representantes de la Compañía de Tranvías de

(41) Diario Oficial del 19 de abril de 1947.

(42) Diario Oficial del 24 de abril de 1947.

México, S. A., tendientes a establecer las bases que permitieran llegar a un arreglo administrativo del problema.

Estas pláticas condujeron a un arreglo que se celebró el 7 de noviembre de 1951, en que quedó debidamente protocolizado el convenio celebrado entre el Director del Servicio de Transportes Eléctricos del D. F., personificado por el Sr. Lic. Manuel Moreno Sánchez, en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y los representantes de las Compañías de Tranvías de México y filiales, en el que se especificó que mediante la entrega a las Compañías de bonos por el valor de \$ 13,975.000.00 redimibles en 6 anualidades, causando un interés del 4% anual sobre saldos insolutos; y la devolución a las propias empresas de algunas propiedades no destinadas a la explotación del servicio, éstas llevaron a cabo el desistimiento de los amparos que habían ganado en primera instancia e hicieron el traspaso a favor del Departamento del Distrito Federal, de todos sus bienes, bonos y acciones, comprometiéndose éste a su vez a tomar a su cargo todas las reclamaciones enderezadas contra la Empresa que fueren falladas en su contra por los Tribunales.

En esta forma se logró que pasaran al dominio del Departamento del D. F., los bienes que pertenecieron a la Empresa de Servicio Público más antigua del país, con la intención de que pudieran más tarde ser utilizados por el Estado, para lograr el control más efectivo del servicio público de pasajeros en el propio Distrito Federal.

La suma de \$ 13,975.000.00 en la que la Compañía aceptó entregar todos sus bienes, representó sólo una parte del importe real de los mismos, pues éstos habían sido valuados aproximadamente en \$ 35,974.711.00 divididos en la siguiente forma: terrenos de edificios y talleres con una superficie de 139,756.63 metros cuadrados sin incluir el derecho de vía \$ 12,021.210.00; dichos terrenos ocupaban dentro de la Ciudad de México un lugar magnífico y por lo tanto su valor ascendía a mucho más. Vías con una extensión de 300 kilómetros, \$ 9,000.000.00; cables 680 toneladas \$ 2,380.000.00; edificios al 10% de su valor \$ 365.000.00; equipos de hierro y acero, postes y coches calculados por su peso \$ 1,194.000.00. Valores en el almacén \$ 4,000.000.00, otros renglones como utilaje de las oficinas, las herramientas, las existencias de alambre de cobre y otros materiales por valor aproximado de \$ 7,012.501.00.

En realidad, lo pagado a la Compañía no representó sino una parte mucho menor del valor real de los terrenos en los que la Empresa tenía

situadas sus oficinas. Por ello hay que admirar la labor del Lic. Moreno Sánchez que hizo posible ese convenio. Y la significación que el mismo tuvo para el país, la cual podemos resumir en las declaraciones hechas por el Lic. Moreno Sánchez "significa que después de un largo periodo termina la situación provisional en que se habían venido administrando los bienes de la Compañía por parte del Gobierno del D. F., desde un punto de vista social, puede decirse que marca el final de una pugna especialmente obrera, por mexicanizar los tranvías, lucha en la que se reiteró siempre el deseo de que nosotros debemos dirigir y administrar nuestros propios servicios públicos, aunque ello sea a costa de innumerables dificultades de carácter económico. Desde el punto de vista administrativo y financiero, dichos arreglos implican también la posibilidad de rehabilitar el sistema de transportes eléctricos del D. F. Los convenios pueden marcar además, el punto de partida para el establecimiento de una política nueva en materia de transporte urbano de personas, a fin de que cese la anarquía que ahora existe y que el público de la Ciudad de México disponga de medios de locomoción adecuados". (43)

A partir de ese momento, el Servicio de Transportes Eléctricos, con base en una serie de estudios bien meditados, el apoyo de las autoridades y de los trabajadores, inició una serie de transformaciones en el sistema, tendientes todas ellas a hacer del mismo, un servicio digno de la Capital de la República. A más de mejorar el equipo mediante la adquisición de vagones, cambio de vías y de líneas elevadas, introdujo poco después las líneas de trolebuses que recorren zonas de la Ciudad no servidas por los tranvías, y posteriormente estableció también las líneas de autobuses en las rutas Ixtapalapa-Tizapán y el Peñón, las que desaparecieron para ser substituidas por modernos trolebuses. En el año de 1954 adquirió 92 tranvías PCC, en Minneapolis. En 1956 compró en Detroit 183 tranvías PCC. En 1947 había adquirido 20 trolebuses Watrams. En 1951 se hizo de 51 más de la firma Alfa-Romeo. En 1955 obtuvo 65 más de la marca Marmon-Harrington. En 1956 compró 25 Blue-Bird y en 1957, 67 Transit-Bus.

Todo lo relativo al acuerdo que tuvieron las Compañías y el Departamento del D. F., quedó consignado en la Escritura Pública No. 3755 de fecha 23 de octubre de 1952, otorgada en esta Ciudad de México ante la fé del Notario Público No. 99, Lic. Joaquín F. Oseguera.

Todos los bienes de las Compañías pasaron por reversión al dominio

(43) Revista TIEMPO de 1º de febrero de 1952, pág. 14 y ss.

del Departamento del D. F. Esa reversión se operó de conformidad con el artículo 15 de la Ley que reglamenta la fracción I del artículo 23, Capítulo III de la Ley Orgánica del Gobierno del D. F.

Como no tuvo aplicación la Ley de 31 de diciembre de 1946, publicada en el D. O. del 19 de abril de 1947, que creó la Institución Descentralizada Servicio de Transportes Eléctricos del D. F., por todas las razones anteriormente expuestas se creó una dependencia oficial, subordinada al Departamento del D. F., como una Dirección de éste que se denominó: "Dirección de Servicio de Transportes Eléctricos del D. F."

Poco después el Congreso de la Unión decretó una nueva Ley, de fecha 30 de diciembre de 1955, que fué publicada en el D. O. de 4 de enero de 1956, restructurando a la citada institución descentralizada. Esta nueva Ley está en vigor y conforme a sus disposiciones opera el organismo descentralizado "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal", en la actualidad.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTES ELECTRICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Capítulo III.

Régimen Legal del Servicio de Transportes Eléctricos
Como Organismo Descentralizado.

- a).—Naturaleza Jurídica.
 - 1.—Personalidad Jurídica.
 - 2.—Patrimonio.

- b).—Organización por Departamentos y Funcional del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

- c).—Usuarios.

- d).—Problemas Específicos.

INCISO A).

NATURALEZA JURIDICA.

El 30 de diciembre de 1955, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el señor Adolfo Ruiz Cortines, y en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política, se expidió la "Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público — Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal", que en su artículo 1º, nos indica: "La Institución Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicho organismo quedará bajo el control, vigilancia y dependencia del Departamento del Distrito Federal, en materia de bienes sin perjuicio de lo establecido en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El artículo 2º de la ley del Servicio de Transportes Eléctricos, nos indica cuáles son los objetos de esta Institución, al decirnos que tendrá la administración y operación de los sistemas de transportes eléctricos que fueron adquiridos por el Departamento del Distrito Federal; así como la operación de otros sistemas siempre que se establezcan como auxiliares de los sistemas eléctricos.

De la lectura del enunciado de la citada ley y de los artículos transcritos, se desprende que el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, es un organismo descentralizado, que tiene una personalidad jurídica y un patrimonio propio.

Personalidad Jurídica.—Los organismos descentralizados, al realizar sus actividades dentro de un régimen jurídico, tienen derechos y obligaciones, entendiéndose que su personalidad, distinta de la del Estado, así como sus facultades y funciones le son otorgadas por una Ley. En este caso, nos encontramos ante esa situación; la ley de 30 de diciembre de 1955, publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1956, otorga personalidad jurídica al "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal".

Patrimonio Propio.—Los organismos descentralizados tienen patrimonio propio, es decir, que disponen del patrimonio para la mejor consecución de los fines que le han sido atribuidos; no queremos decir con esto que se trate de una masa patrimonial independiente de la del Estado, sino únicamente que los organismos descentralizados tienen la li-

bertad de disposición de dicho patrimonio, como ya dijimos, para la mejor consecución de los fines que se le han atribuido.

El artículo 3º de la ley que estudiamos nos dice: "El patrimonio de Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, lo constituyen:

a).—Todos los bienes muebles e inmuebles, servicios auxiliares y dependencias que pertenecieron a la Compañía de Tranvías de México, S. A., a la Compañía Limitada de Tranvías de México y a la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal, que se adquirieron por el Departamento del Distrito Federal, según escritura pública número 3755 de 23 de octubre 1952 otorgada en esta Ciudad de México ante el Notario Público número 99, Lic. Joaquín F. Oseguera.

b).—Los bienes que por cualquier título jurídico hubiese obtenido "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal", salvo aquellos que hubiere obtenido del Departamento del Distrito Federal en calidad de préstamo.

c).—Los bienes que el Departamento del Distrito Federal, de una manera expresa en el futuro destine para el mejoramiento y ampliación de los servicios de transportes y sistemas auxiliares; y

d).—Los bienes que Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, adquiera en el futuro por cualquier título.

Además, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 30 de diciembre de 1947, nos indica en su artículo 2º: "Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a).—Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante suministros presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b).—Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

En el caso del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, sus recursos han sido suministrados en su totalidad por el Gobierno

Federal, además su objeto y funciones, implican una atribución técnica especializada de la prestación de un servicio público, como lo es el transporte de personas.

Encontramos en el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, las características del servicio público que ya hemos apuntado en el primer capítulo de este trabajo, y que son: la continuidad, la regularidad y la uniformidad en el servicio, y para garantizar esto, el Estado controla el Servicio de la manera establecida en el artículo 5º de la ley que estudiamos, y que a la letra dice: "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, estará dirigido por un Consejo de Administración que estará compuesto de seis miembros e integrado de la siguiente forma:

a).—Por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien tendrá además el carácter de Presidente del Consejo;

b).—Por un representante que designe el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

c).—Por un representante que designe el titular de la Secretaría de Economía (Industria y Comercio);

d).—Por un representante que designe el Titular de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (Patrimonio Nacional); y

e).—Por dos representantes que designará el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En relación con el patrimonio de la Institución Descentralizada Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, debemos hacer la siguiente aclaración:

No obstante que el artículo 3º de la mencionada Ley, indica que el patrimonio del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, lo constituyen todos los bienes muebles e inmuebles, servicios auxiliares y dependencias que pertenecieron a la Compañía de Tranvías de México, S. A., a la Compañía Limitada de Tranvías de México y a la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal, que se adquirieron por el Departamento del Distrito Federal según escritura pública de 23 de octubre de 1952, actualmente el patrimonio del servicio de Transportes Eléctricos, no está constituido por dichos bienes, ya que con fecha 6 de mayo de 1957, el Departamento del Distrito Federal, celebró con el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, un convenio de reconocimiento de deuda, permuta, dación en pago y finiquito, en el que se estableció que en virtud de que el Servicio de Transportes Eléctricos adeu-

daba al Departamento del Distrito Federal, la cantidad de \$ 52,822,463.09 por préstamos que éste le había otorgado por diversos conceptos, y por obras de relocalización, nivelación y pavimentación de vías, que el mencionado Departamento había realizado por cuenta del Servicio, sumado todo esto al importe del predio propiedad del Departamento, situado en San Andrés Tetepilco, de la Colonia General Anaya en esta Ciudad, con valor este último de \$ 3,555,218.53, que pasaba a propiedad del Servicio de Transportes Eléctricos, lo cual daba un total de \$ 56,377,681.00 y que habiéndose valuado por una cantidad igual los bienes inmuebles que pertenecieron a las Compañías antes mencionadas, pasando éstos a propiedad del Departamento del Distrito Federal, quedaba saldado el adeudo que tenía el Servicio de Transportes Eléctricos, con el propio Departamento. Actualmente el patrimonio del Servicio de Transportes Eléctricos lo constituyen esencialmente, los edificios, servicios e instalaciones ubicados en el predio denominado San Andrés Tetepilco, al oriente de la Calzada de Tlalpan, con una superficie de 273,478.36 metros cuadrados, el depósito e instalaciones ubicado en la Rosa, Atzacapotzalco, D. F., los derechos de vía, la Posta de Ixtacalco, los terrenos en donde se encuentran instaladas las Subestaciones de: La Nana, Xochimilco, Churubusco, Santa Cruz, Mixcoac, Aztecas, Ciudad Universitaria, Chapultepec, Indianilla, Villa de Cortés, Potrero, Santísima, San Antonio Abad, Tlaxpana, así como los tranvías, trolebuses y todos los bienes muebles.

A continuación citaremos tres ejecutorias dictadas por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal:

“Dados los términos del decreto de 2 de febrero de 1945, debe estimarse que la ocupación administrativa de los bienes de la Compañía de Tranvías de México, S. A., tuvo el carácter de intervención, de manera que las personas nombradas por el Departamento del Distrito Federal, sólo podían considerarse como administradoras de los bienes de la citada negociación, la que continuaba como propietaria de ellos, y quienes manejaban los tranvías, seguían siendo empleados de dicha Compañía y no de quien administraba sus bienes. Por tanto, si encontrándose en esa situación la Compañía de Tranvías, uno de sus empleados cometió un atropellamiento, aquélla está obligada a responder, como patrona del daño causado”. (1)

(1) Compañía de Tranvías de México, S. A.—Tomo CV. pág. 1521. Semanario Judicial de la Federación. Tomo T-Z.

"Al declararse la caducidad de las concesiones otorgadas a la Compañía de Tranvías de México, S. A., para efectuar el servicio de transportes eléctricos en el Distrito Federal, con fecha 6 de agosto de 1946, se operó el fenómeno de la reversión, en virtud del cual todos los bienes de esta empresa pasaron a ser de la propiedad del Gobierno del Distrito Federal, quien desde luego asumió la dirección de los servicios, y por decreto de 31 de diciembre del mismo año, publicado en el Diario Oficial correspondiente al 19 de abril de 1947, se creó la institución denominada Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, a la que se dotó de personalidad jurídica y de patrimonio propio, constituido por los bienes señalados en su artículo 3º. En consecuencia los delitos que resulten con motivo del funcionamiento de los trolebuses de la propiedad de dicha institución, no tienen el carácter de federales, por no quedar comprendidos en los casos que limitativamente se señalan en la fracción I del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y, por lo tanto, la competencia que se derime debe radicarse en el juez del fuero común que primeramente la declinó". (2)

"La primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la queja 286/949, promovida por Juan Cerda, resolvió que a pesar del decreto de 2 de agosto de 1946, publicado en el diario oficial de 6 del mismo mes, los bienes de la Compañía de Tranvías de México, no estaban dentro del patrimonio del Departamento del Distrito Federal, porque por diverso decreto expedido por el Congreso de la Unión de fecha 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de 19 de abril de 1947, se había creado un organismo descentralizado denominado Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, con patrimonio propio constituido precisamente por aquellos bienes y por lo mismo, no se encuentra ese organismo comprendido en el artículo 85 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y ~~si~~ son embargables sus bienes y con ellos debe responder de las sentencias que se dicten en su contra".

(2) Prontuario de Ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice 155. Tomo T-Z, pág. 563.

INCISO B).

ORGANIZACION POR DEPARTAMENTOS Y FUNCIONAL DEL SERVICIO DE TRASPORTES ELECTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

El organismo descentralizado que estudiamos, está organizado de la siguiente manera:

- 1.—Consejo de Administración.
- 2.—Director General.
- 3.—Sub-Director.
- 4.—Oficial Mayor.
- 5.—Superintendencia General de Mantenimiento.
- 6.—Superintendencia General de Transportación.
- 7.—Contraloría General.
- 8.—Departamento Legal.
- 9.—Departamento de Personal.
- 10.—Departamento de Supervisión.
- 11.—Departamento de Publicidad.

El Consejo de Administración tendrá los siguientes poderes y facultades de acuerdo con la Ley de la Institución Descentralizada Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal. (Art. 7º).

a).—Para la gestión de los negocios de la institución. A este efecto, podrá llevar a cabo todos los actos y contratos que fueren necesarios dada su naturaleza y objeto, teniendo de una manera expresa, atribuciones para dirigir los negocios de la institución, decidiendo todo lo relativo a la administración de los bienes pertenecientes a la misma, a la celebración de todos los contratos y convenios que estime convenientes para los fines de la institución; la adquisición y enajenación de bienes muebles, así como darlos en prenda o de otra manera gravarlos; adquirir los bienes inmuebles que sean necesarios para su objeto y enajenarlos, hipotecarlos o de otra manera gravarlos y, en general, representar legalmente a la institución.

b).—Poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio, con todas las facultades generales y aún con las especiales que requieran poder especial conforme a la ley en los términos del artículo 2554 del Código Civil, excepto para absolver posiciones. Estará facultado además, para desistirse de amparos y para formular acusaciones y querellas de carácter penal. El mandato podrá ser

ejercido ante particulares y ante toda clase de autoridades, administrativas o judiciales, inclusive de carácter penal.

c).—Otorgar poderes especiales o generales a las personas que juzgue conveniente y con todas las facultades, aún las que conforme a la ley requieran cláusula especial, y entre ellas la de otorgar y suscribir títulos de crédito, desistirse del amparo, formular querellas y acusaciones de carácter penal.

d).—Nombrar y remover al Secretario del Consejo.

e).—Nombrar y remover al Director General y si lo estimare conveniente, nombrar uno o más Sub-Directores, aceptar las renunciaciones que presenten éstos, y concederles licencias.

f).—Designar las personas que deben llevar la firma social.

g).—Acordar la emisión de títulos de crédito en masa o en serie, y designar a las personas que tengan poder general para suscribir y otorgar títulos de crédito, en los términos del artículo 9º de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

h).—Aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, oyendo previamente la opinión del Departamento del Distrito Federal.

i).—En general, desempeñar todas las atribuciones que estén comprendidas en el objeto de la institución, y que no estén expresamente reservadas por la ley al Gobierno Federal o al Departamento del Distrito Federal.

Los acuerdos para enajenar y gravar bienes muebles e instalaciones fijas se sujetarán a las normas establecidas en la ley para el control por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descetralizados y Empresas de Participación Estatal, de fecha 30 de diciembre de 1947.

El artículo 8º de la Ley de la Institución Descentralizada Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, no señala los requisitos que se necesitan para ser Director General o Sub-Director del Servicio de Transportes Eléctricos, los cuales son: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, no haber sido declarado en estado de quiebra o concurso, ni haber sido condenado por delitos comunes, o inhabilitado para el ejercicio del comercio.

Por lo que respecta al Director General, éste tendrá las facultades siguientes, de acuerdo con la mencionada ley (Art. 9º).

a).—Será el encargado de ejecutar las resoluciones del Consejo;

b).—Representará legalmente a la institución, con todas las facultades de un mandatario general;

c).—Administrará los negocios y bienes de la institución, celebran-

do los convenios y contratos y ejecutando los actos que requiera la marcha ordinaria de la institución;

d).—Se encargará del establecimiento y organización de las oficinas de la institución, proponiendo al Consejo los nombramientos y remociones de funcionarios y apoderados;

e).—Podrá asistir a las sesiones del Consejo con voz informativa y deberá ser citado para ellas;

f).—Nombrar y remover, conceder licencias, etc. al personal de la institución en la forma y términos que hubiere sido autorizado por el Consejo;

g).—Preparar y someter al Consejo los presupuestos de ingresos y egresos de la institución y las modificaciones que se hagan a los mismos; y

h).—Las demás que el Consejo le señale.

El Director General, tendrá además, la obligación de formular anualmente un balance general, que será puesto a la consideración del Departamento del Distrito Federal, para su revisión, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades. También y bajo la responsabilidad del Director, se formularán estados mensuales de contabilidad con sus anexos correspondientes, debiendo ser entregados al Consejo de Administración y al Departamento del Distrito Federal. (Art. 12º)

Considerando la situación económica del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, las funciones de Sub-Director General y Oficial Mayor han sido absorbidas en su totalidad por el Director General, por lo que esas jerarquías no existen en la actualidad.

La Superintendencia General de Mantenimiento, abarca las Superintendencias de Ingeniería Civil, Ingeniería Eléctrica y Talleres y Equipo, teniendo éstas a su cuidado la conservación y mantenimiento de las vías, línea elevada, edificios, subestaciones eléctricas alimentadoras de corriente para el sistema, así como la conservación en buen estado y reparaciones en general de los tranvías, trolebuses y demás vehículos del Servicio.

La Superintendencia General de Transportación, abarca las oficinas de movimiento de trenes, depósitos, horarios, capacitación y despachadores, siendo las funciones de las mismas las siguientes: Coordinar la operación del servicio, mantener la disciplina dentro del mismo, ordenar el movimiento de los vehículos que prestan el servicio de transporte de pasajeros, instruir a los nuevos elementos en el manejo de éstos, despachar carros, nombrar turnos, relevar operadores, etc.

La Contraloría General, vigila la actividad que desarrollan las siguientes oficinas: Auditoría General, (revisión de la contabilidad); Compras, (adquisición de materiales en general); Listas de Raya y Máquinas, (control de la remuneración para el personal del servicio); Caja General, (el aspecto contable); Recaudación, (se encarga de la distribución de cuentas para el personal de operadores, así como la concentración de los ingresos por este concepto); Almacén General, (depósito de materiales de mantenimiento) y Pagaduría, (pago de cuentas, salarios, facturas, etc.).

El Departamento Legal, que desempeña las funciones de asesor jurídico del Director General, así como la defensa de los intereses del Servicio en contra de terceros y esencialmente el aspecto de defensa de los trabajadores del propio Servicio, ante toda clase de autoridades, administrativas o judiciales.

El Departamento de Personal, que abarca las oficinas de Personal, Servicio Médico, Intendencia, y las Secciones de Relaciones de Trabajo y Contratación, y control de personal, oficinas todas éstas cuya función está encaminada a la atención del personal o contingente humano que labora en el Servicio.

El Departamento de Supervisión, que se encuentra dividido en la auditoría de pasajes e inspección de boletos, cuya función consiste en vigilar el manejo honesto y correcto de los boletos por parte de los operadores que tripulan los vehículos del Servicio.

El Departamento de Publicidad, tiene como función primordial la venta de publicidad comercial a bordo de los tranvías y trolebuses del propio Servicio, así como el control de las informaciones periodísticas relacionadas con el mismo, con los otros medios de transporte urbano de pasajeros y con las obras relacionadas con el Departamento del Distrito Federal.

Actualmente la Ciudad de México es recorrida por una extensa red de tranvías y trolebuses, señalándose a continuación cuáles son las líneas que operan prestando el servicio público de transportes de más importancia en el Distrito Federal.

- La línea Atzacapotzalco-Artes, con 10 carros en servicio.
- La línea Atzacapotzalco-Hidalgo, con 28 carros en servicio.
- La línea Guerrero, con 6 carros en servicio.
- La línea Villa-Mixcoac, con 34 carros en servicio.
- La línea Villa-Tlalpan, con 23 carros en servicio.
- La línea Villa-Zócalo, con 7 carros en servicio.

- La línea Obregón-Luis Moya (Merced), con 23 carros en servicio.
- La línea Obregón-Bucareli (Palma), con 21 carros en servicio.
- La línea Rosa, con 7 carros en servicio.
- La línea Tetepilco-Mixcoac, con 4 carros en servicio.
- La línea Valle, con 20 carros en servicio.
- La línea Xochimilco, con 22 carros en servicio.

Lo que hace un total de 12 líneas con 218 carros en servicio, y con 212,224.86 metros de vías en explotación, y 11,183.11 metros de vías que se encuentran en los patios del servicio y en las fosas de los talleres, correspondientes a los depósitos de San Andrés Tetepilco y la Rosa en Atzacapotzalco.

Por lo que respecta a las líneas de trolebuses que tiene el servicio en la actualidad, podemos decir que existe una red de explotación con una extensión de 159,500.00 metros y en sus patios una red de 10,500.00 metros, que se encuentran distribuidas en las siguientes líneas:

- Línea Circuito Uno, con 20 carros en servicio.
- Línea Circuito Dos, con 21 carros en servicio.
- Línea Ixtapalapa-Ciudad Universitaria, con 10 carros en servicio.
- Línea Ixtapalapa-Tizapán, con 11 carros en servicio.
- Línea Ixtapalapa-Unidad Independencia, con 12 carros en servicio.
- Línea Villa-Ciudad Universitaria, que únicamente opera los domingos con 20 carros en servicio.
- Línea Villa-Deportes, con 40 carros en servicio.
- Línea Politécnico-Ciudad Universitaria, con 33 carros en servicio.
- Línea Puerto Aéreo-Panteón Español, con 16 carros en servicio.
- Línea San Pedro-Narvarte, con 6 carros en servicio.

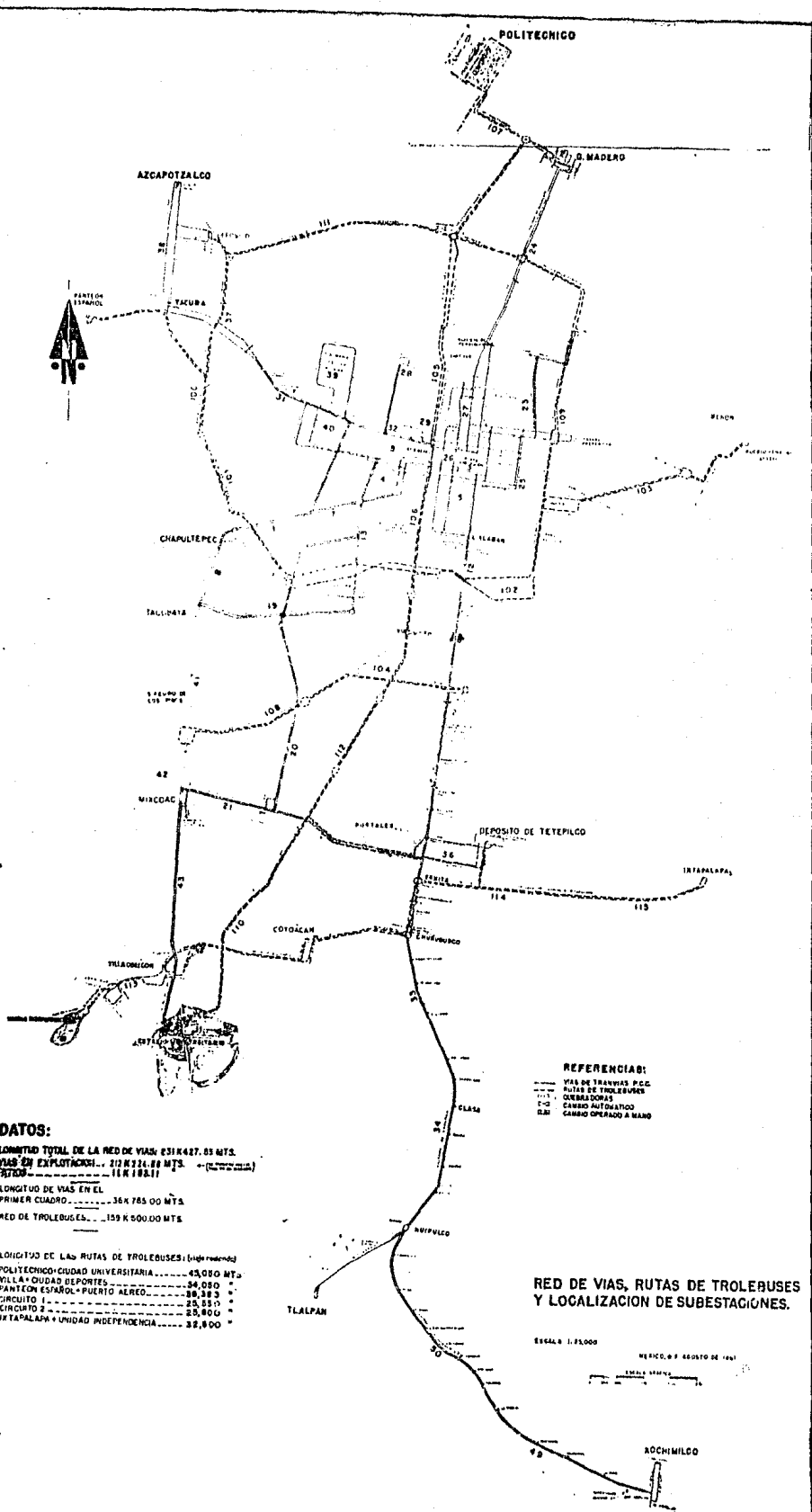
Lo que hace un total de diez líneas, con 169 trolebuses que sumados a los 218 tranvías P. C. C., hacen un total de 387 vehículos circulando normalmente, transportando aproximadamente 600,000 personas diariamente.

En el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, laboran tres mil ciento once trabajadores, de los cuales, 2866 son trabajadores de base o sindicalizados, y 245 son empleados de confianza. De los empleados de base o sindicalizados, 2,000 son de planta y 866 son provisionales.

Ese contingente humano contribuye a la prestación del servicio público de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, cuyas oficinas están instaladas en San Andrés Tetepilco, desde hace aproximadamente siete años, y desde ellas se dirige su labor, en donde mañana a mañana salen los tranvías y trolebuses que recorren todos los ámbitos de la Ciu-

dad, llevando de un lugar a otro, a los agitados habitantes de la Ciudad de México, cuyo ritmo de vida ya no es el mismo del que se tenía en los recordados años de los trenes de mulitas, sino uno más vertiginoso y violento digno de la época de los satélites artificiales y cohetes interespaciales en que vive el mundo actual.

A continuación presentamos un plano de la red de vías, rutas de trolebuses y localización de subestaciones que constituyen la explotación del servicio público de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.



DATOS:

LONGITUD TOTAL DE LA RED DE VIAS: 231427.85 MTS.
 VIAS EN EXPLOTACION: 212824.88 MTS.
 PRIMERA CATEGORIA: 118184.11 MTS.
 LONGITUD DE VIAS EN EL PRIMER CUADRO: 364785.00 MTS.
 RED DE TROLERBUSES: 1594500.00 MTS.

LONGITUD DE LAS RUTAS DE TROLERBUSES: (en metros)

POLITECNICO-CIUDAD UNIVERSITARIA	43,050
VILLA-CIUDAD DEPORTES	34,050
PANTON ESTAROL-PUERTO ALREO	80,383
CIRCUITO 1	25,850
CIRCUITO 2	25,850
ISTAPALAPA-UNIDAD INDEPENDENCIA	32,800

REFERENCIAS:

- VIAS DE TRAMWAY P.C.C.
- VIAS DE TROLERBUSES
- CEMENTOS
- T-O CAMBIO AUTOMATICO
- O-BI CAMBIO OPERADO A MANO

RED DE VIAS, RUTAS DE TROLERBUSES Y LOCALIZACION DE SUBESTACIONES.

ESCALA 1:25,000
 MEXICO, 6 DE AGOSTO DE 1961

INCISO C).

USUARIOS.

Los servicios públicos están por encima de los intereses particulares de grupo, por importantes que éstos sean, por lo que con mayor razón aquéllos están sobre los intereses particulares individuales, pues el bienestar general se encuentra por encima del interés de un grupo reducido o de un individuo.

El organismo descentralizado "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal", no es una organización que tenga como fin el lucro, sino la prestación de un servicio para satisfacer una necesidad colectiva, es decir, la prestación de un servicio público como lo es el transporte de personas.

Es necesario tomar en cuenta para la creación y funcionamiento de un servicio público el interés público, lo que nos coloca en el problema de determinar cuál es la situación jurídica de los usuarios de dichos servicios.

El Maestro Serra Rojas nos dice: "Es necesario comenzar por distinguir el solicitante para ingresar y el usuario efectivo". (3)

Toda la colectividad tiene derecho al beneficio del servicio público, de acuerdo con los reglamentos respectivos, sin embargo hay ocasiones, como en el caso de los hospitales o de los institutos de asistencia, que por la capacidad del servicio no es posible la admisión de todos los que solicitan ese servicio. Este es el caso del solicitante para ingresar al servicio público; nos dice el Maestro Serra Rojas que: "La solución está en que es necesario crear nuevas unidades para atender el mayor número, entre tanto son situaciones de hecho, que una sociedad debe remediar colaborando con el Estado en estos servicios asistenciales". Una vez admitido a los beneficios del servicio público, o sea el caso del usuario

(3) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit., pág. 257.

efectivo, su situación no es contractual sino legal y reglamentaria, nos dice el Maestro Serra Rojas, y el usuario tiene derecho a "que se le proporcione el servicio en las mejores condiciones posibles, llegando la doctrina hasta concederle el derecho de una indemnización, cuando sufra perjuicio con motivo del funcionamiento de dicho servicio. Gratuito u oneroso, el servicio debe prestarse con eficiencia y regularidad". (4)

En relación con el servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, podemos decir, que cuando una persona, pide la "parada" a un tranvía o a un trolebús, se encuentra en el caso del solicitante para ingresar al servicio público, es decir, que si el vehículo de que se trata no tiene cupo, no se le podrá prestar el servicio que solicita, o sea ser transportado; en caso de que el usuario aborde el vehículo, y cubra el importe de la tarifa, se encuentra en la situación del usuario efectivo, y debe dársele el servicio de una manera eficiente y regular.

(4) Serra Rojas, Andrés.—Op. cit., pág. 259.

INCISO D).

PROBLEMAS ESPECIFICOS.

El problema que confronta Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, para subsistir como servicio público que pudiera prestarse en forma eficiente y regular, es múltiple y complejo.

Desde luego padece de una carencia de recursos económicos ante la imposibilidad de allegárselos, pues siendo sus tarifas las más bajas para el transporte de pasajeros en el Distrito Federal, e impedido de aumentarlas porque el Estado (Departamento del Distrito Federal), no le autorizaría tarifas más altas, lo obliga a vender el servicio al público en condiciones inferiores a las que disfrutaban los permisionarios de auto-transportes.

Sus líneas son limitadas y no responden al desarrollo de la población y extensión de las rutas que debería cubrir porque, como ya dijimos, el Estado no le permite el desenvolvimiento que sus necesidades exige, por la presión que ejercen las líneas de autotransportes.

Esta penuria en que se encuentra Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, le impide la modernización de sus unidades y sistemas de transportación.

Es cierto que el alza de las tarifas no resolvería integralmente el problema, aparte de que tal aumento redundaría en perjuicio del usuario que pertenece a las clases económicamente más débiles del Distrito Federal, por lo que un aumento en sus rutas y la mayor extensión de éstas, así como la adquisición de un mayor número de unidades, sería aconsejable para la solución parcial del problema.

Pero es indudable que si el Estado no acude en ayuda de este sistema de transporte tal y como la Federación lo hace con el sistema de Ferrocarriles Nacionales de México, la precaria situación con que día a día tiene que enfrentarse Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, lo llevará a su ruina.

Es innegable que la atinada y honesta administración actual del servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, ha podido detener por el momento la bancarrota y desaparición de este sistema de transportación, que de no recibir oportunamente ayuda económica del Estado, pero no en la forma de préstamos oficiales reembolsables como actualmente sucede, sino mediante subsidios definitivos, exención de impuestos, ampliación en las rutas, condonación de adeudos, la vida del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, seguirá siendo precaria y por lo mismo ruinosa.

El Estado debe resolver el problema que afronta el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, que día a día se agudiza, porque de desaparecer este sistema de transporte, a más de que desaparecería un servicio público que satisface una necesidad de interés general, desaparecería una importante fuente de trabajo.

CONCLUSIONES

Primera.—El Servicio Público siempre procura la satisfacción de una necesidad de carácter general o de interés público.

Segunda.—El Servicio Público, implica una obligación de orden jurídico, ejecutada por el Estado, directa o indirectamente, en beneficio de los gobernados, asegurando el cumplimiento de una actividad determinada en forma continua, regular y uniforme.

Tercera.—El Servicio Público supone la existencia de un régimen jurídico especial, que le es propio, adecuado para satisfacer las necesidades generales.

Cuarta.— El Servicio Público es: actividad del Estado ejecutada ya directa a indirectamente, con el objeto de satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural mediante prestaciones que por virtud de normas especiales del Poder Público, deben ser continuas, regulares y uniformes.

Quinta.— El Servicio de Transporte de personas, constituye un Servicio Público porque se presta a los usuarios en forma continua, regular y uniforme.

Sexta.— Ante el desarrollo económico de México, el Estado busca una organización administrativa que le permita de una manera práctica y eficiente atender a la prestación de servicios públicos de interés general y a la creación de industrias básicas.

Para estos casos el Estado puede adoptar el régimen de empresas descentralizadas, con el fin de realizar aquellas actividades administrativas, que resulten imposibles de ser prestadas dentro del régimen de centralización administrativa, por sus características especiales de técnica económica.

Séptima.— La Concesión es un procedimiento por medio del cual, la administración pública entrega a los particulares determinadas actividades de interés colectivo, ya sea porque el Estado no esté en condiciones de desarrollar, ya sea porque así lo estime útil o conveniente. De este acto administrativo se genera un derecho subjetivo a favor del concesionario, quien maneja el Servicio Público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste en las cuotas que percibe el concesionario de los usuarios del Servicio.

Octava.— El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, es un organismo descentralizado, porque así lo dispone su ley constitutiva y reúne los requisitos para ser considerado como tal, porque sus recursos han sido suministrados en su totalidad por el Gobierno Federal y además, su objeto y funciones implican una atribución técnica especializada de la prestación de un servicio público, como lo es el transporte de personas.

Novena.— El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, en su estado actual se encuentra ante un grave problema, que debe ser resuelto por el Gobierno, mediante subsidios, con el fin de que continúe como servicio público que pudiera prestarse.

Décima.— Creemos que un aumento en las tarifas, no resolvería el problema, además de que esto redundaría en perjuicio del usuario que pertenece en su inmensa mayoría a las clases económicamente más débiles del Distrito Federal. Por lo que, al Estado corresponde avocarse a la resolución de este problema, en beneficio de la colectividad.

BIBLIOGRAFIA

Introducción

- 1.—H. W. Dickinson y Rhys Jenkins.—James Watt and the Steam Engine. London 1927. (Citado por Ernesto de la Torre Villar. "Historia del Servicio de Transportes Eléctricos. México, 1959).
- 2.—A. P. Usher.—Historia de las Invenciones Mecánicas. Fondo de Cultura Económica. México, 1941.

Capítulo I

- 1.—Duguit León.—Manual de Derecho Constitucional.—Traducción de José G. Aguña. 2a. Edición. Madrid, 1950.
- 2.—Fraga, Gabino.—Derecho Administrativo. Sexta Edición. México, 1955.
- 3.—García Oviedo, Carlos.—Derecho Administrativo. Madrid, 1943.
- 4.—Hauriou, Maurice.—Derecho Administrativo. París, 1919.
- 5.—Jezé, Gastón.—Los principios generales del Derecho Administrativo. Madrid, 1928.
- 6.—Mayer, Otto.—Derecho Administrativo Alemán. Buenos Aires, 1954.
- 7.—Serra Rojas, Andrés.—Derecho Administrativo. México, 1961.
- 8.—Vázquez del Mercado, Alberto.—Concesión Minera y Derechos Reales. México, 1946.
- 9.—Waline, Marcel.—Droit Administratif.—Principes Generaux. —
Broxelles, 1952.
Código Fiscal de la Federación.
Constitución Política 1917.
Diario Oficial de 14 de abril de 1942.
Ley de Vías Generales de Comunicación.
Reglamento para el Servicio Público de Transportes de Pasajeros en el D. F.
Semanao Judicial de la Federación. Tomo XV.
Tomo XX
Tomo XXXVIII
Tomo LXIV
Tomo CXVIII

Capítulo II

- 1.—Bielsa, Rafael.—Ciencia de la Administración. Buenos Aires, 1955.
- 2.—De la Torre Villar, Ernesto.—Historia del Servicio de Transportes Eléctricos. México, 1959.
- 3.—Fraga, Gabino.—Derecho Administrativo. México, 1955.
- 4.—García Oviedo, Carlos.—Derecho Administrativo. Madrid, 1959.
- 5.—Gascón y Marín, José.—Derecho Administrativo. Madrid, 1950.
- 6.—Mayer, Otto.—Derecho Administrativo Alemán. Buenos Aires, 1954.
- 7.—Muller Hermanos.—Concesiones de la Cia. de Tranvías de México. México, 1913.
- 8.—Sayáquez Laso, Enrique.—Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, 1953.
- 9.—Serra Rojas, Andrés.—Derecho Administrativo.—México, 1959.
- 10.—Villegas Basavilbazo, Benjamín.—Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1950.
Constitución Política 1917.
Diario Oficial de 19 de abril de 1947.
Diario Oficial de 24 de abril de 1947.
Diario Oficial de 4 de enero de 1956.
Ley de Vías Generales de Comunicación.
Ley Orgánica del Departamento del D. F.
Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 1947.
Revista Tiempo de 1º de febrero de 1952.

Capítulo III

- 1.—Serra Rojas, Andrés.—Derecho Administrativo. México, 1961.
Diario Oficial de 19 de abril de 1947.
Diario Oficial de 4 de enero de 1956.
Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 1947.
Prontuario de Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo T-Z.
Semanao Judicial de la Federación.—Tomo CV.