

# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

## **FACULTAD DE DERECHO**

### **SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**NECESIDAD DE UN REGLAMENTO SOBRE INSPECCION DE VIAS  
GENERALES DE COMUNICACION Y MEDIOS DE TRANSPORTE**

1971-1972  
M. A. S. E.

**T E S I S**

Que para obtener el título de :

**LICENCIADO EN DERECHO**

P r e s e n t a :

**ROLANDO NEGRETE HUERTA**

MEXICO, D.F.

1971



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.

**NECESIDAD DE UN REGLAMENTO SOBRE  
INSPECCION DE VIAS GENERALES DE CO  
MUNICACION Y MEDIOS DE TRANSPORTE**

A mi padre Sr. Rafael Negrete Herrera,  
ejemplo de caballero y hombre de trabajo.

A mi madre Sra. Elpidia H. de Negrete,  
como un tributo a sus sacrificios.

A mis hermanos.

A mi maestro Lic. Miguel Acosta Romero,  
mi gratitud por su inestimable colaboración.

Al Sr. Lic. Alfonso Nava Negrete,  
como una respuesta a su estímulo.

A todos mis maestros,  
mi eterna gratitud.

Al Lic. Rafael López Malo,  
maestro en las difíciles tareas  
cotidianas.

# I N D I C E

## CAPITULO PRIMERO

### LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE SE PRESTAN EN MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y MEDIOS DE TRANSPORTE

	Página
Introducción.....	9
Los servicios públicos que se prestan en materia de vías generales de comunicación y medios de transporte.....	13
Transportes terrestres.....	22
Transportes por agua.....	35
Transporte por aire.....	41
Las maniobras como servicios complementarios a los transportes.....	47

## CAPITULO SEGUNDO

### FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION

Análisis del artículo 73, fracción XVII, de la -- Constitución General de la República.....	55
Análisis del artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.....	62

Estudio del artículo 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación.....	71
---	----

CAPITULO TERCERO

NECESIDAD DE UN REGLAMENTO DE INSPECCION EN MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y MEDIOS DE TRANSPORTE, DERIVADO DEL ARTICULO 117 DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

Necesidad de un reglamento de inspección en materia de vías generales de comunicación y medios de transporte, derivado del artículo 117 de la Ley de Vías Generales de Comunicación..	79
La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.....	86
Inspección técnica.- Sus alcances jurídicos...	91
Inspección administrativa.- Sus alcances jurídicos.....	95

CAPITULO CUARTO

SE PROPONE REGLAMENTO DE INSPECCION EN MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y MEDIOS DE TRANSPORTE

Reglamento del artículo 117 de la Ley de Vías - Generales de Comunicación.....	101
De la competencia.....	101
De la inspección técnica.....	101

	Página
De la inspección administrativa.....	102
De las facultades y obligaciones de los inspectores.....	103
De los requisitos para ser inspector.....	106
De las responsabilidades de los inspectores....	107
Disposiciones finales.....	109
Transitorios.....	111
Conclusiones.....	113
Bibliografía.....	118



## INTRODUCCION.

Al poner en consideración del honorable Jurado la presente tesis profesional, he pensado antes en un tema de suma importancia dentro del Derecho Administrativo: la inspección en los servicios públicos de comunicaciones y transportes.

Es claro que al Estado le corresponden como uno de sus fines fundamentales, la satisfacción de las necesidades colectivas que se cumplen por medio de los servicios públicos, y dentro de éstos, los relativos a comunicaciones y transportes, que coadyuvan a acrecentar la solidaridad humana, no sólo en el ámbito nacional, sino internacional, vista la evolución que la técnica impone en nuestra época.

Ahora bien, no basta que el Estado otorgue concesiones y permisos, sino que además debe contar con un procedimiento eficaz que permita vigilar su exacto cumplimiento, previsto en la misma concesión, la ley o los reglamentos respectivos, a fin de que el interés social quede plenamente satisfecho.

Por su parte, la eficacia de los servicios públicos depende en gran medida de la intervención que el Poder Público

realiza para que aquéllos funcionen en condiciones de comodidad, seguridad y costeabilidad; intervención que sólo es posible a través de un cuerpo de inspectores idóneos y capaces que vigilen su cumplimiento, bien sea previniendo riesgos o accidentes en el servicio, o bien dotando a la Administración Pública de los elementos necesarios para que obre represivamente.

La multiplicidad de concesionarios y permisionarios parece hacer imposible, materialmente, una vigilancia que permita el aseguramiento de los servicios públicos de que se trata; por tanto, se destaca la importancia de la cantidad y calidad del elemento humano que exige la función pública en nuestros días.

Sin embargo, todo acto de autoridad exige estar presidido por el principio de legalidad al cual deben estar ajustadas las actuaciones de los inspectores, para que éstos no importen privaciones a los derechos de los particulares, que pueden menoscabarse, eventualmente, frente a un régimen de policía arbitrario.

Las garantías de legalidad y audiencia deben asegurarse mediante un régimen jurídico celoso de nuestro sistema constitucional; de ahí la necesidad de que la intervención de

los inspectores de comunicaciones y transportes quede comprendida dentro del marco de la ley; situación que desafortunadamente no existe en nuestro medio, y a cuya tarea acudimos en este trabajo, no obstante que al respecto la doctrina administrativa y nuestra jurisprudencia no aportan elementos de ayuda y, por consiguiente, la producción del mismo, puede resultar limitada según la personal contribución de su autor.

De cualquier manera, la inquietud está dirigida a la propuesta de un reglamento de inspección en materia de vías generales de comunicación y medios de transporte que en ellas operen.

## CAPITULO PRIMERO

LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE SE PRESTAN EN  
MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION  
Y MEDIOS DE TRANSPORTE.

LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE SE PRESTAN EN  
MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION  
Y MEDIOS DE TRANSPORTE.

Hablar de servicio público, es referirse a un camino ya largamente explorado en la doctrina administrativa; - afirmación ésta evidente, si se admite que dicha institución es la piedra de toque de la ciencia administrativa.

En efecto, dos escuelas fundamentales se avocan al estudio de la institución: la escuela realista francesa encabezada por Duguit y sus seguidores, que en su libro brillantísimo "Las Transformaciones del Derecho Público", define al servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante". (1).

(1) Duguit León.- "Las Transformaciones del Derecho Público". Trad. de Adolfo Posada.- Librería de Francisco Beltrán.- Madrid.- Pág. 105.

La escuela que citamos, representada por Duguit, nos parece exagerada, ya que se subsume, a la actividad total del Estado, en la realización y cumplimiento de los servicios públicos; puesto que es obvio que la actividad del Estado no se agota en esa actividad y, por el contrario, existen los actos de autoridad que son los que determinan la soberanía como elemento esencial de toda organización política contemporánea y, por ende, el poder de imperio no se excluye, sino que se complementa con la idea de servicio público.

Por su parte, existe la escuela moderna orientada por el pensamiento de Maurice Hauriou, que establece una reacción en contra de la escuela realista al definir al servicio público como "un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización no lucrativa" (2). Desde este punto de vista se advierte la existencia de una actividad parcial del Estado, si bien, muy importante, dirigida a la creación de los servicios públicos, pero por otra parte se admite la existencia

(2) Hauriou Maurice.- Citado por Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo.- Librería de Manuel Porrúa, S. A.- Tomo I. Cuarta Edición. México 1968. Pág. 91.

de una función pública que el propio Estado realiza dirigida al cumplimiento de sus fines generales, actualizados por la idea de servicio público.

De ahí que, nosotros pensemos que la tesis de Maurice Hauriou es la más adecuada en un régimen de derecho público, porque separa la actividad del Estado en el servicio y función públicos. Acorde con esa concepción Andrés Serra Rojas expresa que "El servicio público es una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujetas a un régimen de policía y por ahora, a un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público". (3) Definición que nos parece adecuada y que por tanto hacemos nuestra.

Problema importante es determinar desde qué momento existe un servicio público. Desde luego que formalmente,

(3) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo.- Librería de Manuel Porrúa, S. A. Tomo I. Cuarta Edición. México - 1968. Pág. 69.

la ley de creación de un servicio público es la que determinará su presencia, pero esa presencia legal, previamente tiene su origen en el reclamo de la satisfacción de las necesidades colectivas que lo desarrollan en última instancia.

Sin embargo, la necesidad colectiva es siempre dinámica, no podemos pensar permanentemente que una necesidad tenga el marbete de colectiva, esto es, lo que hoy es una necesidad pública puede cambiar de calificación con el transcurso del tiempo; pero en tanto subsista como colectiva, al Estado le corresponde su cumplimiento a través del procedimiento del servicio público.

El Estado, en materia de Vías Generales de Comunicación, tiene la atribución de prestación de servicios públicos terrestres, marítimos, aéreos y el campo de las Telecomunicaciones. De esta amplísima materia, en el presente estudio sólo aportamos la materia de Vías Generales de Comunicación terrestre, marítima y aérea y de éstas, el servicio público de transporte - que sobre las mismas se prestan, omito la materia de Telecomunicaciones, por las siguientes razones:

La materia de los servicios públicos que se prestan en Vías Generales de Comunicación, en sí mismo, es sumamente



amplia e imposible de tratar en el espacio reducido que hemos -  
dedicado al presente estudio; además, razones de dogmática le-  
gal inducen al tratamiento separado de las mismas, toda vez que  
las Telecomunicaciones tienen un régimen jurídico propio consti-  
tuido principalmente por la Ley Federal de Radio y Televisión y  
su reglamentación respectiva.

Por los conceptos anteriores y limitándonos al tema  
que nos ocupa en el presente capítulo, no hay duda de que las -  
vías generales de comunicación conjuntamente con los medios -  
de transporte, cuando éste satisface una necesidad pública, cons-  
tituyen los elementos básicos del servicio público de transporte,  
doctrinariamente, porque encajan dentro de la noción que estudia-  
mos, y formalmente porque así están declarados en los ordena-  
mientos legales que los regulan, como pasaremos a demostrar -  
más adelante.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, hace la  
siguiente clasificación:

"Artículo 10.- Son vías generales de comunicación

- I. Los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el Derecho Internacional .
- II. Las corrientes flotantes y navegables y - sus afluentes que también lo sean, siempre que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos:
  - a) Cuando desemboquen en el mar o en los lagos, lagunas y esteros mencionados en la siguiente fracción;
  - b) Cuando su cauce sirva de límite, en todo o en parte de su extensión, al territorio nacional o a dos o más entidades federativas;
  - c) Cuando pasen de una entidad a otra;
  - d) Cuando crucen la línea divisoria con otro país.
- III. Los lagos, lagunas y esteros, flotables o navegables siempre que reúnan cualquiera de los requisitos siguientes:
  - a) Cuando se comunique permanentemente o interminutamente con el mar;
  - b) Cuando estén ligados a corrientes - constantes;
  - c) Cuando su vaso sirva de límite, en todo o en parte de su extensión, al territorio nacional o a dos o más entidades federativas;
  - d) Cuando pasen de una entidad a otra;
  - e) Cuando crucen la línea divisoria con otro país;

- IV. Los canales destinados o que se destinen a la navegación, cuando se encuentren comprendidos en cualquiera de los casos previstos en las fracciones II y III.
- V. Los ferrocarriles;
- a) Cuando se comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas;
  - b) Cuando en todo o en parte del trayecto estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país y que no operen fuera de los límites de la población;
  - c) Cuando entronquen o conecten con algún otro de los enumerados en esta fracción, siempre que presten servicio público, exceptuándose las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país;
  - d) Los construidos en su totalidad o en su mayor parte por la Federación;
  - e) Los ferrocarriles particulares, cuando son auxiliares de una explotación industrial y hagan servicio público;
- VI. Los caminos:
- a) Cuando entronquen con alguna vía de país extranjero;
  - b) Cuando comuniquen a dos o más en

tidades federativas entre sí;

- c) Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación.

VII. Los puentes:

a) Los ya construidos o que se construyan sobre las líneas divisorias internacionales;

b) (Este inciso de la fracción VII del artículo 1o. fue reformado por decreto de 23 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 1943, como sigue):

"b.- Los ya construidos o que se construyan sobre vías generales de comunicación o sobre corrientes de jurisdicción federal";

c) La construcción de puentes se hará -previo permiso de la Secretaría de la Defensa Nacional, otorgado por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;

VIII. El espacio nacional en que transiten las aeronaves.

IX. Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros, a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado, siempre que conecten con las redes de otro Estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comuni-

cación o de explotación industrial, agrícolas, minera, comerciales, etc., que operen con permiso, contrato o concesión de la Federación;

- X. Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza; y
- XI. Las rutas del servicio postal.

Ahora bien, al Estado le corresponde la prestación de los servicios públicos por ser uno de sus fines fundamentales, pero en ocasiones, por razones de oportunidad administrativa o de orden técnico financiero, delega a particulares el derecho para explotar bienes de su dominio o para la prestación del servicio público a través de un acto administrativo que es la concesión, o bien a ejercitar un derecho después de satisfacer los requisitos legales o reglamentarios del caso, a través del permiso; pero en uno y en otro caso el Estado influye decisivamente en la creación de servicios públicos.

De esta suerte, la Ley de Vías Generales de Comunicación, en la especie, reconoce al Poder Público la facultad para ejercer su competencia en materia de vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellos al tenor del -

artículo 3o. del ordenamiento invocado, así como de la posibilidad de delegar esa facultad mediante el otorgamiento de concesiones o permisos, en su caso.

Asimismo, el Estado puede recurrir a la creación de organismos descentralizados dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de que presten un servicio público en materia de vías generales de comunicación y medios de transporte, tal es el caso de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, etc.

### TRANSPORTES TERRESTRES.

El autotransporte es una parte de los servicios públicos que tiene por objeto el transporte de personas o cosas de un lugar a otro, mediante una tarifa, utilizando para ello vehículos de autopropulsión en condiciones adecuadas, cualquiera que sea la energía que se utilice para generar ésta, y aprovechando para ello la red de caminos de jurisdicción federal.

Los transportes terrestres utilizan Vías Generales de Comunicación de igual género, no obstante, nuestra Ley de Vías Generales de Comunicación distingue el autotransporte de

los ferrocarriles, aún cuando no define a éstos en su regulación, por la importancia que tienen en nuestro medio y en virtud de la distinción legal estudiaremos en primer término los autotransportes para pasar enseguida a tratar brevemente a los ferrocarriles.

### El Autotransporte.

Para los efectos de la ubicación de este tema por cuanto a su naturaleza y objeto se tiene que establecer su división en transporte de personas y transporte de carga.

El primero a su vez, se subdivide en servicio de primera, servicio de segunda y servicio exclusivo de turistas.

El segundo se divide en servicio de carga, servicio de express que es transporte de personas y carga en el mismo vehículo (servicio mixto).

Por lo que toca al transporte de personas y específicamente los de primera y segunda clase, su diferencia estriba en el mejor equipo por cuanto a su comodidad, celeridad y menor número de paradas con sus correspondientes tarifas igualmente más elevadas.

El servicio de turismo puede subdividirse igualmente

según el lugar donde sea prestado, por ejemplo: México u otros países apareciendo en el primero de los casos el turismo nacional y en el segundo el internacional que deberá ser prestado en las mejores condiciones técnicas que permitan los equipos más modernos, y destinado hacia los lugares de más interés turístico.

El servicio de transporte de carga es el que tiene por objeto el traslado de un lugar a otro de mercancías, materiales de construcción, etc., mediante la utilización de vehículos abiertos o cerrados.

Servicio express es el que tiene por objeto el transporte en vehículos cerrados, de mercancías en general, debidamente empaquetadas, cuyo valor deberá declararse.

El servicio de carga regular está comprendido en cuanto a su reglamentación por lo dispuesto por el artículo 154 y siguientes del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos; este servicio, propiamente dicho, difiere del servicio express en virtud de que éste último en cuanto a sus tarifas, es más elevado, y realizado con mayor celeridad y, el primero de éstos tiene la ventaja de que puede ser realizado por toda la red de carreteras federales sin limitación de rutas y el específica—



mente destinado al transporte de frutas y legumbres u otros artículos perecederos podrá hacerse en camiones con equipo de refrigeración propia.

El servicio mixto es el destinado a transportar a personas y cosas en un mismo vehículo, que desde luego debe contar con el equipo necesario para este doble objeto, y que preferentemente será prestado en rutas de escasa potencialidad económica que en todo caso no permiten el desarrollo independiente tanto del servicio de autotransporte de pasajeros como el de carga.

Es preciso, sin embargo, hacer una breve referencia a la materia sobre la que establece su reglamentación el artículo 153 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, pues nos remite a algunas variantes y en su caso a excepciones a los servicios de autotransporte propiamente dichos que son de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

1.- Los transportes escolares, los de instituciones deportivas, políticas, siempre y cuando se realicen en vehículos propiedad de las instituciones referidas y para la realización de sus propios fines.

2.- Los servicios de grúas.

3.- Los de transporte de muebles.

4.- Los destinados a la transportación y distribución de petróleos y sus derivados.

5.- Los transportistas de reducida importancia a juicio de la autoridad administrativa competente que no constituyan servicios públicos.

6.- Y los transportes de agricultores, empresas mineras, de construcción, industriales, comerciales, se trate de personas físicas o morales, pero que requieren para el transporte de su personal o productos, autorización correspondiente por parte de la autoridad administrativa.

#### Los Ferrocarriles.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en vigencia desde el 1o. de Enero de 1959, en las fracciones IX y X de su artículo 10, indica que a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde en primer lugar, otorgar concesiones para el establecimiento, explotación de ferrocarriles, vigilancia técnica de su funcionamiento y su operación; y en segundo lugar administrar los ferrocarriles federales que no están encomendados a organismos descentralizados.

Con fundamento en dichas disposiciones legales la Secretaría precitada cumple su cometido en relación con el servicio público ferroviario a través de la Dirección General de Ferro

carriles en Operación, por medio de la cual precisamente, ejerce la vigilancia técnica y administrativa de las líneas férreas, concesionadas por el Poder Público o aquéllas que administra directamente el Estado; busca que su operación y coordinación en los servicios que presta sea lo más eficaz posible; atiende a la conservación y rehabilitación de vías; mantiene en constante actividad talleres, instalaciones y equipos; y procura el equilibrado ritmo de horarios; conexiones y movimientos, además de actualizar la tecnificación de métodos relacionados con la materia y de consolidar la eficiencia de la Red Nacional en sus diversos aspectos y servicios.

Ahora bien, los ferrocarriles en su funcionamiento acatan dos leyes reglamentarias. La primera es de 10. de Julio de 1883, expedida por el entonces Presidente de la República, General Manuel González, y se denomina "Reglamento para la Construcción, Conservación y Servicio de los Ferrocarriles", cuyos primeros 124 artículos fueron sustituidos con fecha 25 de Octubre de 1894, por el entonces Presidente de la República, General Porfirio Díaz, que expidió "El Reglamento General de Ferrocarriles,

parte Técnica" que es la segunda de las reglamentaciones que en su funcionamiento, acatan los Ferrocarriles Nacionales de México.

Por razones de lógica, para cumplir con un método de estudio, más que por la antigüedad de su expedición, - por tratarse de una disposición vigente y relativa a la materia del presente estudio, nos referiremos únicamente al "Reglamento General de Ferrocarriles, parte Técnica", publicado en el Diario Oficial de 2 de Noviembre de 1894, que en los 119 artículos de que consta, además de los agregados siguientes: a) Sistema de circulación americano, b) Movimiento de trenes - por órdenes telegráficas, y c) Sistema de circulación con boletos de vía libre, se ocupan puntualmente de la parte técnica - requerida para el establecimiento del servicio público ferrocarrilero.

El Reglamento que nos ocupa consta de 7 capítulos,

mismos que a continuación me referiré en una forma breve y ligera por no ser el tema de mi tesis.

El capítulo I, establece las normas a que deberá - sujetarse la construcción y reparación de las obras y desde su artículo inicial prescribe que no se podrá emprender ningún tra- bajo de tipo ferroviario que tenga el carácter de servicio públi- co entre las vías generales, sin que previamente sea autorizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que des- de luego conocerá los planos generales que requerirá la cons- trucción y en los cuales especificará detalladamente los trazos - de la línea férrea, la topografía sobre la que se extenderá, las - distancias, perfiles y longitudes, acotaciones, etc.

El capítulo II, se ocupa de la seguridad de las obras a que están obligadas las empresas, de modo que los servicios - ferroviarios resguarden la vida y la integridad de los viajeros - que en ella circulen, así como el tráfico de la línea en general.

El capítulo III, prescribe acerca del material mó- vil destinado a la explotación y detalla con precisión técnica, - además de que indica que el número de locomotoras, tenders y - vehículos destinados a la explotación deben ser los necesarios - para un buen servicio sujeto a peritaje, las anchuras de las ca-

jas de material rodante de acuerdo con la amplitud de las vías; las condiciones de solidez, seguridad y capacidad; los ejes de las locomotoras; los registros respectivos y su señalamiento - en coches, furgones y demás vehículos, etc.

El capítulo IV, precisa la formación de los trenes, el personal que los manejará; la división en clases (1a., 2a., y 3a.) para trenes de pasajeros; los sistemas de frenos que deberán usarse; el tipo de trenes mixtos o sea los que conducen mercancías y viajeros; la prohibición de conducir mercancías de carácter explosivo y sus excepciones; las luces y señales que deberán caracterizar las movilizaciones de trenes, etc.

El capítulo V, se ocupa del servicio de las estaciones; su forma de localizarse; la disposición de relojes adecuados; horarios; tarifas; salas de espera; despacho de boletos; el personal respectivo, etc.

El capítulo VI, tiene una importancia vital, ya que se refiere a las señales, que son todo un idioma ferrocarrilero - en el que intervienen luces de diversos colores, banderines, timbres, campanas y silbatos de la máquina, petardos, etc.

El capítulo VII, perfecciona el anterior, ya que pun-

tualmente se refiere a la forma de circulación de los trenes, y en su conjunto de normas, reglamenta la movilización general del sistema ferroviario de que se trate.

El Reglamento comentado, se complementa con:

A) Sistema de circulación americano, que designa a los trenes como ordinarios o extraordinarios y que está íntimamente ligado con el artículo 94 del Reglamento comentado y en términos generales con el capítulo VII que lo precede.

El artículo 94 del Reglamento citado dice:

"Artículo 94.- Para que un tren pueda circular por la vía, es necesario:

- 1.- Que siendo ordinario esté comprendido en el horario que formen las empresas y apruebe la Secretaría de Comunicaciones;
- 2.- Que siendo extraordinario de pasajeros esté autorizado por la inspección oficial si debe expedirse varias veces, o que se haya dado a ésta previo aviso cuando deba expedirse una sola vez;
- 3.- Que siendo extraordinario de carga o del servicio de la vía, se hayan tomado las medidas que exige la seguridad para su circulación".

Ahora bien, el sistema americano de circulación -- especifica que los trenes ordinarios se clasificarán en el itinerario y que los trenes de clase inferior dejarán siempre vía libre a los de clase superior; que en los caminos de una sola vía los trenes que se dirijan con rumbo general al norte o al oeste, tienen preferencia de vía sobre los de la misma o inferior clase que se dirijan al sur o al este; que los términos de pasajeros, carga o mixtos, son descriptivos y no designan clase. Que los trenes extraordinarios o especiales, que son los no comprendidos en los horarios, pueden ser de pasajeros, carga, mixtos o de trabajo y se consideran inferiores a los ordinarios de cualquier clase. Aclara que todo tren atrasado 12 horas o más, pierde sus derechos.

B) Al pragmatismo del sistema anterior, apenas esbozado, se aúna el "movimiento por órdenes telegráficas" que lo perfecciona, ya que se refiere al movimiento de trenes no comprendido en los horarios y se aplica a la diversidad de circunstancias que obliguen la transferencia de movimientos comprendidos en ellos, transferencias que se manifestarán por medio de órdenes telegráficas expedidas por el superintendente de división, obedecido por el despachador autorizado para el efecto.



Este agregado que se redacta en incisos señalados de la A a la Y amerita un estudio especial y en este breve estudio, sólo hacemos su señalamiento.

C) El sistema de circulación con boletas de "vía libre" tanto como el de circulación americano, están previstos en el artículo 110 del Reglamento comentado que transcribo:

"Artículo 110.- Mientras los trenes permanezcan en las estaciones, si se emplea el sistema de circulación por boletas de "vías libres", estarán bajo el mando de los jefes de estación; pero si se emplea el "sistema de circulación americano", el movimiento de trenes depende siempre del despachador, quien en todo caso es el responsable de la circulación de trenes".

Efectivamente, este sistema enunciado en el agregado que se comenta en 18 numerales, depende genuinamente del mando y las disposiciones de los jefes de estación. El, ordenará por escrito al conductor del tren las instrucciones y la boleta de "vía libre" que será debidamente requisitada. Este sistema se perfecciona con la ayuda del sistema telegráfico y la forma de cumplimentarlo, igual que la de los sistemas anteriores amerita un estudio detallado.

En el ejercicio de las facultades que le otorga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 10, fracciones IX y X a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el servicio público de ferrocarriles se desarrolla a través de dos sistemas, el primero corresponde al que tiene a su cargo el organismo descentralizado denominado "Ferrocarriles Nacionales de México", con su propio régimen jurídico establecido por la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 30 de Diciembre de 1948; el segundo corresponde a la prestación del servicio que desarrollan las empresas de participación estatal denominadas Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V., Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. y Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V., las cuales en la operación del servicio están sujetas a la vigilancia de la Dirección General de Ferrocarriles en operación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

No obstante la diversidad de sujeción jurídica de los entes mencionados, toda vez que los Ferrocarriles Nacionales de México, como organismo descentralizado, con su régimen jurídico propio y las empresas de participación estatal mencio-

nadas, están sujetas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en los términos de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en vigor; por otra parte, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene -- competencia administrativa para el control y vigilancia de la -- prestación del servicio, en los términos del artículo 10, frac-- ciones IX y X de la Ley de Vías Generales de Comunicación, por lo que para dichos entes que forman el sistema doble antes men-- cionado, se hace necesario el establecimiento del régimen de -- inspección que en el presente estudio se propone, toda vez que no constituyen servicios públicos prestados directamente por el Estado.

### TRANSPORTES POR AGUA

Lamentablemente este medio de transporte no se -- ha desarrollado como fuera deseable y nuestra flota es raquí-- ca no obstante la gran extensión de nuestros litorales, a pesar del esfuerzo de nuestra Administración Pública en este sentido y de las perspectivas de nuestro país, fundamentalmente en el comercio exterior.

Sin embargo, la Ley considera muy importante la transportación por agua de acuerdo con sus previsiones, tan es así, que diversos ordenamientos legales regulan la prestación de los servicios públicos de transportes que se realizan por dicho medio, entre otros podemos citar la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, el Reglamento General de la Policía de los Puertos, el Reglamento para el Servicio de Pilotaje, etc., para no citar más.

Es pertinente aclarar que antes de la vigencia de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de Noviembre de 1963, regía la Ley de Vías Generales de Comunicación sobre esta materia; pero aquella, en su artículo 2o. transitorio, derogó todas las disposiciones legales que se le oponían; en consecuencia, el nuevo régimen legal faculta a la Secretaría de Marina para ser competente en todo lo relativo a la navegación por — agua, en virtud de los artículos 15 y 16 de la citada Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

No obstante, la Ley de Vías Generales de Comunicación, entre otras, es de aplicación supletoria a las disposiciones legales consignadas en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, en los términos del artículo 60. de esta última.

En este orden de ideas podemos derivar algunas clasificaciones del transporte por agua, atendiendo a diversos factores.

En razón a los lugares en donde se presta el transporte por agua, tenemos: el marítimo e interior, subdividiéndose el primero en navegación de altura y de cabotaje (artículo 195 de la Ley de Vías Generales de Comunicación) y el segundo en fluvial y lacustre.

El tráfico de altura es el que se realiza de un puerto nacional a cualquier puerto extranjero, el de cabotaje tiene lugar entre puertos de nuestros litorales (artículo 53 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos).

Sea cual fuere el carácter del servicio atendiendo

a su lugar o al tráfico que se preste, comprende el transporte de pasajeros y de carga, pesca, remolque, dragado, salvamento y demás trabajos relacionados con las comunicaciones con agua y los puertos (artículo 196 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).

Sin embargo, lo fundamental en la prestación de los servicios públicos de transporte por agua que aprovechan o explotan los bienes de dominio marítimo, es que para utilizar una vía navegable, se requiere concesión, autorización o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Marina (artículo 5o., fracción IV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

Es de suma importancia apuntar que el régimen administrativo de la navegación por agua, confiere facultades a diversas autoridades (Capitán de Puertos, Jefe de Migración, Jefe de Salubridad del Puerto, Autoridades Administrativas, etc.) lo que hace que la aplicación de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos sea compleja y retardada. En efecto, las tarifas aplicables deben ser aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de conformidad con lo previsto por el ar-

título 10, fracción XIV, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplica diversas leyes fiscales, especialmente el Código Aduanero, la de Salubridad y Asistencia Pública el Código Sanitario, la del Trabajo y Previsión Social la Ley Federal del Trabajo y la de Gobernación la Ley General de Población.

Ante esta situación, se hace necesaria la coordinación por conducto de una administración portuaria de las diversas autoridades administrativas que intervienen, especialmente en el tráfico marítimo, situación que está prevista en la Ley de Navegación y Comercio Marítimos que habla de la administración portuaria centralizada y descentralizada, mediante la cual se pretende coordinar las múltiples actividades de las autoridades que intervienen en un puerto y, en consecuencia, en la navegación marítima. (Artículos 47 a 52 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos).

Cabe mencionar que con fecha 29 de Diciembre de 1970, se publicó en el Diario Oficial la Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, que pretende sustancialmente coordinar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal a efecto de que el transporte marítimo mercante sea eficiente en su operación, esperamos que los resultados que logre la Comisión sean provechosos.

Independientemente del transporte por agua, existen multitud de servicios conexos con el mismo, sin los cuales aquél no se realizaría finalmente, así el pilotaje que es una maniobra - que permite a las embarcaciones que arriben, salgan o enmienden en su atraque o fondeo en puerto, en condiciones de seguridad; el amarre de la embarcación, que consiste en la permanencia en -- puerto sin realizar operaciones y sin tripulación a bordo; el re-- molque, que es un servicio por medio del cual se hala a una em-- barcación de entrada o salida a un puerto con motor parado y a -- través de los canales de navegación. De una u otra manera estos servicios portuarios, como el principal, requieren de concesión, autorización o permiso que otorga la Secretaría de Marina, con tarifas aprobadas por la de Comunicaciones y Transportes, como se dijo con anterioridad.

Por otra parte, resulta conveniente apuntar que si -- bien la Ley de Navegación y Comercio Marítimos expresa que se -- rán objeto de la misma, la navegación marítima, portuaria y sus maniobras conexas; las empresas navieras; los buques; los ac-- tos; hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo; y, por consecuencia, en dichos actos comerciales se aplica el Códig-- o de Comercio, supletoriamente, por disposición expresa del -- artículo 6o. del ordenamiento citado en primer término; sin em--



bargo, nuestro estudio se limita al transporte por agua como servicio público que cae dentro de la regulación por parte del Poder Público y el hecho mercantil escapa al propósito de este trabajo.

### TRANSPORTE POR AIRE.

Estos medios de transporte actualmente tienen una gran importancia como servicio público, de ahí la necesidad que tiene el Estado de regularlos en virtud de que de acuerdo con el artículo 1o., fracción VIII de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el espacio aéreo nacional en que transiten las aeronaves es una vía general de comunicación, cuya explotación requiere concesión o permiso otorgado por el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 3o. del mismo ordenamiento.

La citada Ley, dedica el Libro Cuarto al estudio del transporte aéreo, el cual se divide en 17 capítulos que comprenden los artículos 306 a 373, que tratan de las siguientes materias: el espacio aéreo y la jurisdicción; las aeronaves, su nacionalidad, matrícula y aeronavegabilidad; el personal técnico y el comandante de la aeronave; operaciones y tránsito aéreo; aeródromos civiles; transporte aéreo nacional, internacional y servicios aéreos privados; responsabilidades por daños a pasajeros, equipaje, car

ga y terceros; accidentes, búsqueda y salvamento; gravámenes; industrias, escuelas y clubes de aviación; y registro aeronáutico mexicano.

Por otra parte, existen múltiples reglamentos sobre la materia, independientemente de los convenios multilaterales y bilaterales en materia de aviación internacional. En relación a los primeros, basta citar los siguientes: Reglamento sobre Seguridad y Policía de la Navegación Aérea Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de Agosto de 1942, Reglamento de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de Diciembre de 1957, Reglamento para la Expedición de Prioridades en los Transportes Aéreos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de Junio de 1943, Reglamento de Operación de Aeronaves Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de Noviembre de 1950, Reglamento de Telecomunicaciones Aeronáuticas y Radioayudas para la navegación aérea, publicado en el Dia-

rio Oficial de la Federación de 25 de Noviembre de 1950, Reglamento de Tránsito Aéreo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de Febrero de 1951, Reglamento Interior de Aeropuertos Federales, que se localiza en la Ley sobre Comunicaciones y Transportes.- Tomo II.- Pág. 752-432-9.

Es incuestionable que los transportes aéreos han cobrado un incremento más allá de las previsiones del derecho administrativo; en efecto, si bien en principio los aeroplanos fueron usados preponderantemente como un instrumento bélico, al final de la Primera Guerra Mundial, hoy en día su utilización en el tráfico comercial a gran escala y a nivel internacional, hace que las previsiones administrativas se vean rebasadas.

Es un hecho que la aviación actualmente ha logrado progresos técnicos por encima de los otros medios de transportes, poniendo al servicio de los usuarios aparatos más rápidos y seguros, con un radio de acción extrafronteras y, fundamentalmente, ha incrementado las relaciones comerciales entre los países, especialmente con la expansión del turismo internacional.

Nuestro país no ha sido ajeno a los avances técnicos en la navegación aérea, prueba de ello es que en la actualidad el 95% se presta con equipos jet y turbo hélice, síntoma inequívoco de que México busca una integración tendiente a modernizar el transporte aéreo, en donde multitud de empresas prestan diversos servicios, que van desde los taxis aéreos hasta los especializados.

Sin embargo, especial atención merece el transporte aéreo internacional, el cual se encuentra clasificado en el artículo 337 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la siguiente manera:

- a) Servicio mexicano de transporte internacional regular.
- b) Servicio mexicano de transporte internacional no regular.
- c) Servicio extranjero de transporte internacional regular.
- d) Servicio extranjero de transporte internacional no regular.

La diferencia fundamental entre el transporte regular y el no regular, radica en que en el primero las empresas aéreas tienen asignados previamente rutas y horarios fijos, en tanto que en el segundo no se cumplen esas condiciones.

De cualquier manera, sea cual fuere la condición de nacionalidad de las aeronaves, éstas deben llevar marcas de nacionalidad y matrícula, contando previamente con el registro que de ellas se haga, así como certificado de aeronavegabilidad, independiente de la licencia con la que debe contar el personal técnico aeronáutico y otros elementos. (Libro Cuarto de 1a Ley de Vías - Generales de Comunicación).

En materia de aviación internacional, existen convenios que obligan a los Estados signatarios por lo que hace a esta actividad, entre otros, el de Aviación Civil Internacional de fecha 7 de Diciembre de 1944, celebrado en Chicago, el cual representa el desiderátum de la mayor parte de los países al término de la Primera Guerra Mundial, para encauzar la aviación como un medio de transportación pacífica, a través de normas generales de derecho internacional.

En dicho convenio se reconoce la soberanía que tiene cada Estado respecto a su respectivo espacio aéreo, creándose,

asimismo, un organismo internacional denominado Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

La base del convenio de Chicago la constituyen las llamadas libertades del aire, que significan el ejercicio del derecho que tiene un país respecto a otro en el tránsito y tráfico en el espacio aéreo y territorio de éste; así por ejemplo la posibilidad de que un país sobrevuele el territorio de otro, de realizar escala técnica, de tomar pasaje o carga, etc.

Debe apuntarse que existen convenios internacionales complementarios al de Chicago, como son los de la Haya, - Varsovia y Guadalajara, tendientes especialmente a unificar distintas reglas y prácticas y el aspecto de las responsabilidades - de las líneas de transporte aéreo.

Sin embargo, en la práctica operan los convenios bilaterales en los cuales los países contratantes aprueban cláusulas sobre la explotación del tráfico aéreo con base en las libertades del aire y otras relativas a frecuencias e itinerarios de vuelos, tarifas, rutas y de otro orden; pero, dejándose como se dijo antes, la facultad de cada Estado para aplicar en su territorio sus leyes y demás disposiciones administrativas, especialmente en lo que se refiere al trámite aduanero, migratorio y sa

nitario.

Finalmente, existe un organismo privado de carácter internacional que es la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), el cual agrupa a empresas de aviación civil internacional, que están regidas por dicho organismo en todo lo relativo a la operación de vuelos internacionales, como por ejemplo, radio ayudas, seguridad a los aeropuertos, tarifas equitativas y quejas que alguna empresa afiliada enderece contra otra empresa que también debe ser miembro del organismo, por violación a sus resoluciones, así como de las penas aplicables de acuerdo con sus estatutos, los cuales van desde la multa hasta la expulsión de su seno.

Este organismo privado respecto a los Estados representados por sus gobiernos, tiene el carácter de un mero órgano de consulta, por lo que sus decisiones no podrán influir en las modificaciones que en materia aviatoria adopte un Estado en ejercicio de su soberanía.

#### LAS MANIOBRAS COMO SERVICIOS COMPLEMENTARIOS A LOS TRANSPORTES

Los transportes que hemos estudiado con anterioridad, como todos los transportes terrestres, por agua y por aire, serían incompletos si no existieran algunos aspectos comple

mentarios a los mismos, tal es el caso de las maniobras cuyo papel importante tanto desde el punto de vista de la actividad económica, como desde el punto de vista jurídico, quedan representados en diferentes movimientos que hacen que el transporte se consuma en todos sus aspectos, así, por ejemplo, el transporte terrestre sería incompleto si no tuviéramos una serie de movimientos conexos al mismo, como por ejemplo sería la carga; la descarga; la estiba, el acarreo o el transbordo.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dentro de las facultades que le asigna a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en su artículo 10, fracción XIV, establece que a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos "Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos y de todas las maniobras relacionadas con los mismos".

Esto significa, entonces, la facultad legal que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para intervenir en los aspectos de maniobras relacionadas con los transportes. En este mismo orden de ideas, la Ley de Vías Generales de Comunicación, en su artículo 124 reformado por Decreto de 30 de



Diciembre de 1950, establece que las maniobras como las de - carga, descarga, estiba, desestiba, alijo, acarreo, almacenaje y transbordo, que se ejecuten en las zonas federales, se con- siderarán como actividades conexas con las vías generales de co- municación y quedan sujetas a la competencia de la propia Secre- taría.

Estas actividades complementarias con el transpor- te, significan la realización final del propio transporte y tienen en la actualidad muchas aplicaciones desde el punto de vista de - la Ley, así tenemos que el propio Reglamento del artículo 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de fecha 18 de Abril de 1951 previene que dichas actividades sólo pueden ejecutarse - en zonas federales, mediante el permiso a que se refiere el artícu- lo 124 de la Ley citada y establece que existen dos tipos de per- - miso de maniobras. El relativo a la ejecución de maniobras de - servicio público y el que se refiere a las maniobras de servicio- particular.

El propio Reglamento, en su artículo 3o., se encarga de distinguirlos, en los siguientes términos:

"Artículo 3o.- Son maniobras de servicio público - las que se ejecuten por empresas autorizadas oficialmente para ello, que tengan por objeto el movimien-

to de mercancías o de efectos que sean de propiedad ajena a la empresa maniobrista y se realicen a solicitud de cualquier interesado mediante el pago con las nuevas tarifas aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes".

Por su parte, el artículo 4o. del propio Reglamento, define a las maniobras de servicio particular como "..... aquellas que se ejecutan con cualquier persona en relación con sus propias mercancías o efectos y en su caso con equipo y personal contratado a su servicio".

En el mismo Reglamento, se establecen los requisitos necesarios a satisfacerse, tendientes a obtener el permiso correspondiente y también se establecen las condiciones y modalidades así como las sanciones, en su caso, a que están sujetos los permisionarios del servicio público que estamos estudiando. Sin embargo, es necesario aclarar que estas maniobras estaban estudiadas dentro de la propia Ley de Vías Generales de Comunicación en todos sus aspectos, es decir, en los transportes aéreos, terrestres, marítimos, etc.; pero con la entrada en vigor de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de fecha 10 de Enero de 1963, publicada en el Diario Oficial de 21 de Noviembre de 1963, quedaron excluidas de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las maniobras portuarias.

En efecto, el artículo 272 de la Ley de cita establece que dentro de la zona portuaria las maniobras de carga, descarga, alijo, almacenaje, transbordo, estiba, desestiba, acarreo, y en general las que auxilien y complementen el comercio marítimo, son servicios públicos conexos de la navegación y su prestación requiere permiso de la Secretaría de Marina.

A partir de este momento, las maniobras marítimas quedaron sujetas a la competencia de la Secretaría de Marina; no obstante, las tarifas relativas al pago de las maniobras portuarias siguieron siendo competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con intervención de la Secretaría de Marina, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 273 de la propia Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

Finalmente, desde el punto de vista legal, la Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el 1o. de Mayo de 1970, incluye un título especial denominado "De los trabajos especiales", en el que están consideradas, en el título sexto, las maniobras que se realicen dentro de los recintos federales, locales o de cualquier otro orden, las cuales estarán sujetas por parte de los prestatarios del propio servicio a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y quedando, en consecuencia, abierta la posibilidad para que se realicen a través de contratos individuales o contra-

tos colectivos de trabajo este tipo de servicios.

De lo anterior, podemos concluir que la materia — que estamos abordando presenta una diversidad de legislaciones aplicables, lo que redundaría en perjuicio de la buena prestación del servicio de maniobras a que nos estamos refiriendo, — ya que se confronta el problema de la intervención de autoridades locales y autoridades federales. Asimismo, la posibilidad de que un servicio público quede abierto a la posible suspensión motivada por una huelga de trabajo; y finalmente, porque la intervención de varias autoridades crea una confusión en cuanto a la competencia de las propias autoridades, ya que la Ley Federal del Trabajo no excluye la posibilidad de que dichas actividades o sean las maniobras en zona federal, sean consideradas como un servicio público.

En consecuencia, y desde nuestro punto de vista particular, creemos que las reformas a la Ley Federal del Trabajo van en contra de los principios que animan a la noción del servicio público, en tanto que están rodeando de elementos de tipo político-laboral a una figura de carácter propiamente administrativo como es la del servicio público; nosotros creemos que — deben seguir figurando como un servicio público las actividades de las maniobras portuarias, según las autoridades a quienes —

competa ejercer las facultades en esta materia.

En la medida en que se aleje el aspecto laboral de las maniobras consideradas como servicio público, en esa misma medida sus características de uniformidad y regularidad — quedarán salvaguardadas, nadie discute que las maniobras no son un servicio público, puesto que están ligadas íntimamente a un servicio principal de carácter público como es el caso de los transportes.

Por tanto, debe pensarse en la posibilidad de unificar las leyes y por lo menos dejar que una sola autoridad — sea la competente para resolver los problemas relacionados — con las actividades de maniobras.

## CAPITULO SEGUNDO

### FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION

## ANALISIS DEL ARTICULO 79, FRACCION XVII, DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA

Antes de entrar al estudio del tema propuesto, es necesario tomar en cuenta algunos de los preceptos de diversos códigos políticos que han regido en México, a fin de percartarnos de la evolución que ha sufrido la facultad de legislar en materia de vías generales de comunicación.

Siendo la primera Constitución que se ocupa de esta materia la de 1824, que estableció como facultad exclusiva del Congreso General, en su artículo 50, fracción II, la de "fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejoramiento de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones". (4).

(4) Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1808-1967. Editorial Porrúa, S. A. 3a. Ed. México - 1967.- Pág. 174.

Asimismo, en la fracción XIV del artículo que se comenta, la Constitución dispuso: "habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación" (5). Ya en esta norma constitucional, si bien junto con otras facultades totalmente diversas y con otras materias disímbolas, observamos la consagración como facultad exclusiva del Congreso General la de legislar sobre la materia de vías generales de comunicación, y la facultad de los Estados sobre la misma materia en sus respectivas jurisdicciones, cumpliéndose así el principio del federalismo que implantó esa Carta Fundamental.

También podemos observar en el texto constitucional precitado, que no se emplea la expresión de "vías generales de comunicación", dada la época y las condiciones en que se legisló, sólo se hizo referencia a la prosperidad general que debe alcanzarse a través de la apertura de caminos y canales, es decir, de vías de comunicación; pero lo importante es señalar que ya en esta norma suprema se encuentra el propósito del Poder Público, de resolver el problema en esta materia, como un factor indispensable para lograr la prosperidad del Estado.

(5) Tena Ramírez Felipe.- Op. Cit. Pág. 175.



Posteriormente, las Bases Constitucionales de 1836 restringieron ostensiblemente las facultades del Congreso General en materia de vías generales de comunicación, respecto a la Constitución de 1824, resultando ésta más clara para derivar de ella una adecuada legislación ordinaria y reglamentaria. En efecto, las Bases Constitucionales, en su artículo 44, fracción X, dispusieron que:

"Corresponde al Congreso General exclusivamente:

X.- Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio".

En este sentido podemos afirmar que en esta disposición constitucional se presupone la existencia de una sola vía general de comunicación que es la marítima, sin conceder ninguna intervención a las entidades federativas en la materia, por tratarse de una constitución centralista, como tampoco se fijaron las facultades del Congreso para crear todo un conjunto de vías generales de comunicación; de ahí que, efectivamente, las Bases Constitucionales significaron un retroceso en la materia que estudiamos.

Se debe hacer hincapié en que la Constitución de -

1836, de raigambre centralista, señala la facultad que nos sir  
 ve de referencia como exclusiva del Congreso General, en tan  
 to que en la Constitución de 1824 se respeta la facultad de los  
 Estados para legislar sobre la materia; por este motivo, y -  
 por otros diversos, fue natural que los federalistas presenta-  
 ran hostilidad para con la Constitución de 1836 propugnando -  
 por un cambio de sistema (6).

Hubieron de ocurrir muchos cambios en la vida -  
 institucional de México, cuando por razones de vaivenes políti  
 cos, se pasaba del federalismo al centralismo, redactándose  
 diversos proyectos de constitución; pero no fue sino hasta en -  
 la Asamblea Constituyente de 1856, cuando se discute la posi-  
 bilidad de restablecer la Constitución de 1824, o bien expedir  
 una nueva constitución, esta última posibilidad fue el caso, pe  
 ro siempre inspirada en los preceptos de la de 1824, habiéndo  
 se consignado en el artículo 72, fracción XXII, la facultad del  
 Congreso:

"XXII.- Para dictar leyes sobre vías generales de  
 comunicación y sobre postas y correos".

(6) Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México  
 1808-1967.- Editorial Porrúa, S. A. 3a. Ed.- México -  
 1967.- Pág. 249.

Dicha disposición quedó reformada el 20 de Junio - de 1908, para quedar en los siguientes términos:

"XXII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas". (7).

En este orden de ideas, debemos reconocer que en el texto de la Constitución de 1857, se hace más amplia la facultad del Congreso, porque deja la puerta abierta para que el legislador ordinario se avoque a lo que debe entenderse por vías generales de comunicación a fin de desarrollar el concepto hasta sus últimas consecuencias; pero lamentablemente la ley reglamentaria del precepto constitucional apareció demasiado tarde, con la entrada en vigor de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 5 de Junio de 1888, que es la primera y auténtica ley ordinaria que aparece en nuestro sistema (8).

Finalmente, nuestra Constitución vigente desde 1917 en su artículo 73, fracción XVII establece la facultad del Congreso:

(7) Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México - 1808-1967.- Editorial Porrúa, S. A. 3a. Ed.- México - 1967.- Págs. 619 y 716.

(8) Dublán y Lozano.- Legislación Mexicana.- Tomo 19.- Pág. 153.

"XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal".

Sobre el particular, es conveniente hacer labor comparativa en relación con los anteriores textos constitucionales, para darnos cuenta que la redacción del precepto que se comenta con el similar de la de 1857, es idéntico en el contenido, pero sólo mejorado en la redacción; esto es explicable si se conoce el antecedente en el sentido de que la Constitución de 1917 trató de respetar a la que sucedió.

No obstante, es indiscutible que la Constitución de 1917 es un nuevo y distinto código político derivado de un movimiento revolucionario, que lógicamente creó nuevas formas jurídicas, sociales, etc., de esta manera el maestro Tena Ramírez expresa: "Es una constitución que reforma a otra constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo". (9).

Por otra parte debe reconocerse en la Carta Fundamental de 1824, que, si bien el constituyente no tenía a su al-

(9) Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México - 1808-1967.- Editorial Porrúa, S. A.- 3a. Ed.- México - 1967.- Pág. 816.

cance las condiciones y supuestos necesarios para pensar en un Estado como el que ahora existe en México, en relación con la materia objeto de nuestro estudio, también es cierto que tuvo la visión suficiente, o en observancia de las normas del federalismo, en sujetar la facultad sobre vías generales de comunicación al respeto de la facultad que cada una de las entidades federativas tenían al respecto; pero de una u otra manera, es claro que influyó en las constituciones posteriores incluyendo a la vigente que encuentra su fundamento directo en aquélla.

Ahora bien, la Constitución de 1917 contiene evidentes aciertos al introducir en su texto el concepto de vías generales de comunicación, y por considerar a las aguas de jurisdicción federal como una vía de comunicación al impulso del comercio marítimo de nuestros días; pero al lado de estas ventajas debemos señalar desventajas, ya que hubiera bastado la referencia de la facultad que tiene el Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y medios de transporte, para comprender en ellos incluso las aguas de jurisdicción federal y los transportes que utilicen esa vía y dejar a la ley ordinaria el desarrollo de estos conceptos.

Por otra parte, el texto vigente transcrito párrafos

arriba, es reminiscente de otras constituciones, en cuanto al servicio de transporte por diligencias, tan usual hasta el primer cuarto de este siglo, como es el de las postas, el cual consistía en los albergues donde se custodiaban y alimentaban los caballos, para, posteriormente, continuar el transporte de personas o cosas; como se aprecia, queda soslayada la posibilidad que existe, porque no es el propósito de este trabajo, de reformar la disposición constitucional que estudiamos a fin de hacer la más dinámica y concordante con la realidad que vivimos, eliminando términos anacrónicos de la misma.

De una u otra manera, podemos concluir que la --  
Constitución de 1917, da pie para que se legisle en materia de vías generales de comunicación y, por consecuencia, la ley secundaria, esto es, la Ley de Vías Generales de Comunicación --  
y los reglamentos que de ella derivan, tienen un apoyo constitucional.

#### ANALISIS DEL ARTICULO 10 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

La primera Ley de Secretarías de Estado que in--  
cluye a una dependencia del Ejecutivo Federal, para que se encargue de todo lo relativo a vías generales de comunicación --

fue la de 1891, y se conoció bajo el nombre de Secretaría de - Comunicaciones y Obras Públicas, mismo que conservó en las diferentes leyes que han estado en vigor, como las de 25 de Diciembre de 1917, 22 de Marzo de 1934, 30 de Diciembre de - 1935, 31 de Diciembre de 1937, 31 de Diciembre de 1940, 15- de Octubre de 1943, 7 de Diciembre de 1946, hasta que final-- mente la ley en vigor publicada el 24 de Diciembre de 1958, la dividió en dos secretarías, para quedar en Secretaría de Co-- municaciones y Transportes y Secretaría de Obras Públicas.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado encuentra su apoyo constitucional en el artículo 90 de la Consti-- tución vigente que señala: "Para el despacho de los negocios - del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que - distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Se-- cretaría".

Del precepto transcrito se deriva la existencia -- constitucional de la Ley de Secretarías y Departamentos de Es-- tado que fue promulgada el 23 de Diciembre de 1958, la cual - contiene diversos preceptos en punto a la competencia para el despacho de los asuntos administrativos encomendados a las de

pendencias del Ejecutivo Federal, en materia de vías generales de comunicación y medios de transporte que en ellas operen.

No obstante, dos son las Secretarías de Estado que se ocupan de la materia objeto de estudio y, que por tanto, tienen competencia; por un lado la de Comunicaciones y Transportes, y por otro la de Marina, aquélla de acuerdo con el artículo 10 de la Ley en análisis que subsume todas las vías generales de comunicación dentro de sus actividades, y la de Marina constituye la excepción en tratándose de las comunicaciones por agua.

De ahí la importancia que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en cuanto a la regulación de los servicios públicos que a ella le corresponden por ley, independientemente de que dentro de sus facultades se incluye la de fijar tarifas de los transportes marítimos, y de todas las manobras relacionadas con los mismos.

Consecuentemente, se hace necesario a continuación transcribir el artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado:



**"ART. 10.- A la Secretaría de Comunicaciones y transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:**

- I.- Organizar y administrar los servicios de correos en todos sus aspectos;
- II.- La administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos, y con los estatales y extranjeros;
- III.- Otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos y cablegráficos, sistemas de comunicaciones inalámbricas, estaciones radioexperimentales, culturales y de aficionados, y estaciones de televisión, comerciales y culturales, así como vigilar técnicamente el funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones, y vigilar su operación, cuando sean de carácter comercial;
- IV.- El otorgamiento de concesiones y permisos para establecer y operar líneas aéreas y comerciales en la República, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;
- V.- Otorgar permisos y negociar convenios para la operación de líneas aéreas internacionales;
- VI.- Otorgar permisos para el uso de aviones particulares;
- VII.- La administración de los aeropuertos nacionales y la concesión de permisos para la construcción de aeropuertos particulares y la vigilancia de éstos;

- VIII.- Organizar trabajos y servicios meteorológicos de acuerdo con los últimos adelantos científicos destinados para la información y seguridad de la navegación aérea en la República;
- IX.- Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;
- X.- Administrar los ferrocarriles federales, no encomendados a organismos descentralizados;
- XI.- Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras nacionales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales relativas;
- XII.- La vigilancia general y el servicio de policía en las carreteras nacionales;
- XIII.- Intervenir en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales;
- XIV.- Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos, y de todas las maniobras relacionadas con los mismos;
- XV.- Asesorar a la Secretaría de Obras Públicas para la formulación de los programas anuales de construcción, de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, ferrocarriles, estaciones y centrales de autotransportes de concesión federal;

- XVI.- Determinar los requisitos que deban cumplir los operadores de las naves aéreas y el personal de tripulación para entrar y mantenerse en servicio, así como otorgar las licencias, permisos y autorizaciones respectivas, y
- XVII.- Los demás que expresamente le fijen la ley y reglamentos."

Como se aprecia, la disposición señalada contiene una serie de facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en cuanto al funcionamiento de los servicios públicos en materia de vías generales de comunicación, distribuidas de acuerdo con la prestación que el Estado realiza directamente, o bien mediante concesión o permiso.

De esta suerte tenemos que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, congruente con el artículo 28 de la Constitución vigente, establece que ciertos servicios, como los relativos a las comunicaciones por telégrafos, correos y radiotelegrafía, constituyen un monopolio estatal que son prestados directamente, así como los de comunicaciones eléctricas y electrónicas, organización de servicios meteorológicos, administración de ferrocarriles federales no encomendados a otros organismos, construcción y explotación de puentes internacionales y fijación de normas técnicas de funcionamiento y operación de los transportes.

Igualmente se hace referencia a servicios públicos en la materia, sujetos a concesión o permiso, como es el caso de teléfonos, telégrafos, estaciones de televisión y radio ya comerciales o ya culturales, empresas de aviación, autotransporte y ferrocarriles, así como los servicios conexos con los mencionados.

Por último, en las fracciones IV, IX y XII del artículo 10 de la disposición que se estudia, existen facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la vigilancia administrativa y técnica, sobre diversos aspectos relativos al funcionamiento y control de los servicios públicos de comunicaciones y transportes.

Cabe observar que en la fracción III del artículo que se comenta, existe una abierta contradicción con el texto del artículo 28 constitucional, ya que los servicios de telégrafos considerados en aquélla no deben estar sujetos a permiso o concesión, sino que deben ser prestados directamente por el Estado, en atención a que junto con el servicio de correos constituyen un monopolio legal reservado al Poder Público, como ya se dijo; por lo que creemos que la mencionada fracción, está en franca pugna con el texto constitucional que impide que dichos servi---

cios puedan ser objeto de prestación por parte de los particulares.

La excepción que existe en lo relativo a la competencia que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en todas las vías generales de comunicación y los medios de transporte que en ellas operen, la constituye la vía marítima, que en los términos del artículo 5o., fracción XIV, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es competencia de la Secretaría de Marina otorgar concesiones y permisos para la explotación de los servicios relacionados con las comunicaciones por agua; pero las tarifas aplicables a dichos servicios corresponde fijarlas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según el artículo 6o. de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y 49 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Nosotros pensamos que esta intervención de dos secretarías en la regulación de un mismo servicio, perjudica el funcionamiento del mismo, por falta de unidad en el acto administrativo y de vinculación en su contenido y efectos, que hacen que la administración pública se diluya en diferentes voluntades; es así como el doctor Gabino Fraga, expresa que: "Cuando las diversas volunta--

des que concurren no se funden en un solo acto, sino que dan nacimiento cada una de ellas a actos que sucesivamente se condicionan, entonces se tiene otro tipo diferente del de actos complejos a que acabamos de referirnos, pues en tales circunstancias existe no un solo acto, como ocurre en el acto complejo, si no una serie de actos con caracteres propios cada uno de ellos, entrelazados y aún condicionándose uno a otro y susceptibles de ser atacados por vías diferentes". (10).

Así pues, somos partidarios de que la autoridad administrativa que detente las facultades para otorgar un permiso o concesión, también tenga facultades para regular el servicio público como un todo; de tal suerte que, si la Secretaría de Marina se encuentra investida de facultades para otorgar permisos o concesiones en vías de comunicaciones marítimas, a ella debe corresponder la fijación de las tarifas y demás elementos relativos a la explotación del servicio, a efecto de que el acto administrativo sea en lo posible unitario, según el principio de derecho que reza: "el que puede lo más puede lo menos".

(10) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A.- 9a. Ed.- México 1962.- Pág. 271.

## ESTUDIO DEL ARTICULO 30. DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION

El artículo 30. de la Ley de Vías Generales de Comunicación señala que:

"ART. 30.- Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en los siguientes casos y sin perjuicio de lo que establece la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos, o de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a la de Economía Nacional":

- I.- Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación;
- II.- Inspección y vigilancia;
- III.- Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones;
- IV.- Celebración de contratos con el Gobierno Federal;
- V.- Caducidad, rescisión y modificación de concesiones y contratos celebrados con el Gobierno Federal;
- VI.- Otorgamiento y revocación de permisos;
- VII.- Expropiación;
- VIII.- Aprobación, revisión o modificación de -

tarifas, circulares, horarios, tablas de distancia, clasificaciones y, en general, todos los documentos relacionados con la explotación;

- IX.- Registro;
- X.- Venta de las vías generales de comunicación y medios de transporte, así como todas las cuestiones que afecten a su propiedad;
- XI.- La vigilancia de los derechos de la nación, respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión en los términos de esta ley o de las concesiones respectivas;
- XII.- Infracciones a esta ley o a sus reglamentos; y
- XIII.- Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las vías generales de comunicación y medios de transporte.

En los casos de las fracciones IV y V será indispensable la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que los actos ejecutados en uso de estas facultades impliquen el gasto de fondos públicos, comprometan el crédito público o afecten bienes federales o que estén al cuidado del Gobierno".

Del contenido del precepto que se estudia podemos desprender que es facultad del Ejecutivo Federal la aplicación de leyes sobre vías generales de comunicación, en atención a que el artículo 124 de la Constitución vigente concede dicha facultad a las autoridades federales.

Sin embargo, no es facultad exclusiva de la Federa



ción dicha materia, ya que es evidente que las vías de comunicación que no estén consideradas como generales, quedan a la jurisdicción local de las respectivas entidades federativas; pues to que el concepto de vía general de comunicación alcanza a toda la República.

Efectivamente, la calificación de "general" que tienen las vías de comunicación, de acuerdo con el principio de territorialidad de la ley, y de la distribución de competencias entre la Federación y los estados, son de aplicación en toda la República, consecuentemente, es competencia de las autoridades federales esta materia, de ahí que las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre vías de comunicación, que dan restringidas sólo a las que tengan carácter de general y que la ley ordinaria, esto es, la ley de la materia, ha reputado como tales, en su artículo 10.

Se comprende la situación anterior, en virtud del sistema federal que impera en nuestro medio, que sin embargo no quedó claro en el artículo 73 fracción XVII por lo que hace a la delimitación de las competencias en la materia federal o local; pues si bien, la idea de espacio puede definir dichas competencias, hay que tener cuidado en la naturaleza de la mate--

ria. El doctor Tena Ramírez se ha encargado de precisar el - problema en los siguientes términos: "Cuando se trata de los - estados miembros, lo local geográfico coincide en efecto con lo local jurídico, pues la jurisdicción de los poderes estatales cubre total y a la vez exclusivamente la superficie material de la entidad; el vocablo "local" no tiene en este caso, por consiguiente, sino su acepción propia y unívoca. En cambio, lo federal no excluye necesariamente lo local geográfico, puesto que hay facultades de la Federación que por su naturaleza sólo pueden ejercitarse de hecho en determinados lugares; así, por ejemplo, las facultades sobre el comercio exterior, minería, vías generales de comunicación, etc." (11).

Nosotros pensamos que si la Constitución de 1917 - hubiera captado el precepto correspondiente de la de 1824, que delimitó las facultades de la Federación y de los Estados en su artículo 50 fracción II, no se hubieren presentado los problemas de competencia en materia de vías generales de comunicación; puesto que el Constituyente del 17 debió aclarar las com-

(11) Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A.- 6a. Ed.- México 1963.- Pág. 351.

petencias, para no dejar que la ley secundaria delimitara las - competencias federal o local, por ser contrario ese procedimiento a nuestro régimen federal establecido por el artículo 124 constitucional, que "quiere que sean la Constitución y no las leyes secundarias, el Constituyente y no el Congreso ordinario, los que fijen y determinen las materias reservadas a la Federación".(12).

En otros términos, podemos concluir que las vías de comunicación que tengan el carácter de generales son de la competencia del Ejecutivo Federal, facultad que ejerce por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los términos del artículo 3o. de la Ley de la materia, en tanto que las --vías de comunicación que no tengan el expresado carácter que-- dan reservadas como facultades de las entidades federativas dentro de sus ámbitos territoriales.

Por otra parte, el artículo 132 de la Constitución vigente prevé el caso de que los bienes inmuebles destinados por el Gobierno federal al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción federal, de acuerdo con la ley que al -

(12) Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A.-6a. Ed.-México 1963.- Pág.344.

efecto expida el Congreso de la Unión; pero en el caso de que dichos bienes sean adquiridos en el territorio de algún Estado, deberá contarse con el consentimiento de la legislatura local; tal es el caso aplicable a las vías de comunicación que por su naturaleza tienen el carácter de inmuebles, respetándose de esta manera nuestro régimen federativo.

En este orden de ideas, independientemente del problema que plantean las competencias federal o locales sobre la materia, el criterio establecido por la Ley de Vías Generales de Comunicación, es decir, el criterio formal, es en el sentido de que las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operan en ellas, quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales, siendo el Ejecutivo quien ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; por lo que, consecuentemente, el régimen administrativo aplicable a esos bienes del Estado, cuando se presta un servicio público concesionado, para la construcción, establecimiento o explotación de los mismos, o de cualquier clase de servicio conexo, es el de contar previamente con el permiso o concesión respectivos del titular de esos bienes, al tenor del artículo 8 de la Ley citada.

Por otra parte, el régimen administrativo aplicable a

los servicios públicos de comunicaciones y transportes, ya pres tados directamente por el Estado, ya por los particulares me-- diante concesión o permiso, está contemplado por la Ley de Vías Generales de Comunicación y los múltiples reglamentos vigen-- tes, pero que en uno o en otro caso plantean ciertos requisitos - y condiciones a satisfacerse, que van desde las características - con que se presta el servicio, los horarios, régimen tarifario, - itinerarios, garantías, temporalidad de la condición, en su caso, fianzas, la cláusula de reversión, inversiones de equipo y sus ca racterísticas técnicas, etc. Dichos requisitos y condiciones no - podrían cumplirse sin la vigilancia que legalmente llevara a cabo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de los inspectores que auxiliaran a la misma, a fin de que se garan- tizara el buen funcionamiento de los servicios públicos de su com petencia con vista a la satisfacción de las necesidades colectivas, que en primera y en última instancia, tutela el Estado.

## CAPITULO TERCERO

NECESIDAD DE UN REGLAMENTO DE INSPECCION  
EN MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION  
Y MEDIOS DE TRANSPORTE, DERIVADO DEL ARTICULO  
117 DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

NECESIDAD DE UN REGLAMENTO DE INSPECCION  
EN MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION  
Y MEDIOS DE TRANSPORTE, DERIVADO DEL ARTICULO  
117 DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

El Estado, para estar en condiciones de cumplir con los servicios públicos que se prestan en materia de vías generales de comunicación y medios de transporte, que en ellas operen, requiere de facultades de vigilancia para que aquéllos se cumplan en las condiciones previstas en la concesión, en la ley o sus reglamentos, a fin de que el interés social quede plenamente satisfecho.

En el cumplimiento de las tareas que le son propias a la administración pública, se destaca el deber que tiene de que los servicios públicos relativos a las comunicaciones y transportes se presten con todas sus características, a fin de proteger no sólo al usuario, al que el Estado representa, sino también a los permisionarios o concesionarios, para que éstos operen en condiciones saludables desde el punto de vista económico y financiero, evitando que los servicios públicos no representen pérdidas en su operación, como tampoco competencias desleales que impidan el buen funcionamiento de dichos servicios.

Es claro que en la prestación de los servicios públi--

**BIBLIOTECA CENTRAL**

**U. N. A. M.**

cos en materia de comunicaciones y transportes, pueden realizarse múltiples posibilidades derivadas de una aplicación incorrecta de las normas jurídicas, económicas y técnicas que afectan la estructura misma del servicio, o bien el interés social; en cuyo caso el Estado debe estar pendiente, previniendo su exacto cumplimiento o castigando la violación a dichas normas, porque, en todo caso, "La sanción es la consecuencia obligada de la acción preventiva" (13).

Ahora bien, la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para vigilar e inspeccionar en las vías generales de comunicación y medios de transporte que en ellas operen, se encuentra consignada en el artículo 117 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y en el caso de violaciones a la concesión, Ley o Reglamentos respectivos, el Libro Séptimo del ordenamiento citado, se ocupa de la aplicación de sanciones.

Sin embargo, no existe en ley o reglamento la forma y términos en que debe actuar la Secretaría de Comunicaciones -

(13) García Oviedo Carlos.- Derecho Administrativo.- Tomo II.- Editorial E.I.S.A.- 6a. Ed. Madrid 1957.- Pág.404.



y Transportes, en el cumplimiento de las facultades de inspección y vigilancia en materia de comunicaciones y transportes; por lo — que las actuaciones de los inspectores carecen de base legal o reglamentaria a la cual deben ajustarse en aras del principio de legalidad establecido por el artículo 14 de nuestra Constitución.

En efecto, a pesar de que la ley previene la facultad — de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de — inspección y vigilancia, se carece de un procedimiento administrativo establecido en ley o reglamento, que regule la actividad de inspección, a fin de que se cumpla con el texto constitucional, dándose intervención a los particulares en ese procedimiento, ya que — ellos, en última instancia, soportarán el régimen sancionador del Estado; de ahí que estemos de acuerdo con el doctor Gabino Fraga cuando expresa: "El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y — otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo — tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales" (14).

(14) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Págs. 282 y 283.

No obstante que se carece de una reglamentación en punto a la inspección en materia de comunicaciones y transportes, la Secretaría mencionada opera en la práctica a través de instructivos a aplicar por los inspectores, que las más de las veces son defectuosos y que dejan en estado de indefensión a los particulares frente a los actos y decisiones de la administración pública, por falta de un procedimiento administrativo, que garantice el régimen de legalidad impuesto por nuestro sistema constitucional y de acuerdo con el "principio básico del Estado moderno, que se descompone en una serie de exigencias como competencia en el órgano administrativo, formas prescritas para actuar, motivación y fin reglados los que se mensuran en la propia ley" (15).

Es de suponer, de acuerdo con lo anterior, que un simple instructivo que dirige un superior a un inferior para que cumpla con ciertas normas de inspección, sólo es obligatorio para las personas que los deben cumplir, pero las órdenes con

(15) Nava Negrete Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Porrúa, S. A.- México 1959.- Pág. 51.

tenidas en el instructivo no son extensivas a los particulares, a menos que estuvieran consignadas en una disposición de carácter general, como lo es la ley o el reglamento, a fin de que se estuviera en condiciones de que la autoridad que ordena o realiza una inspección en la materia que estudiamos, cumpliera con el precepto constitucional de la garantía de legalidad. En ese sentido el doctor Gabino Fraga expresa lo siguiente: "Por lo general, las instrucciones, órdenes y circulares solamente contienen comentarios explicativos, o sea interpretaciones que las autoridades superiores comunican a las inferiores a fin de que éstas puedan cumplir debidamente con la ley, o bien, lineamientos para guiar el criterio de los empleados inferiores en el uso de las facultades discrecionales que en muchos casos otorga la ley; o bien indicaciones para mejorar el funcionamiento de los servicios administrativos". (16)

Por lo anterior, si bien se justifica la intervención del Estado en los servicios públicos de comunicaciones y transportes, el poder de policía que ejerce sobre ellos debe ser igual

(16) Fraga Gabino. Op. Cit. Pág. 172.

mente justificado mediante un orden legal establecido, para que los derechos de los particulares frente a la administración pública no se vean compelidos a controvertirse a través de un recurso que restituya al particular en el goce de sus derechos, que en nuestro medio es el juicio de amparo, y en el caso de la imposición de sanciones, consecutiva a un acta de inspección, a los juicios de nulidad interpuestos ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los términos de los artículos 169 y siguientes del Código Fiscal de la Federación.

En consecuencia, el reglamento de inspección debe tener limitaciones legales y constitucionales porque "si la reglamentación está en contradicción con el texto o en el espíritu de la ley, o si repugna a algún principio constitucional es nula y atacable por recursos jurisdiccionales" (17).

Debe significarse que cuando existen en juego intereses particulares frente a la administración pública, con motivo de la prestación de un servicio público, el Estado debe apo---

(17) Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo.- Tomo IV.-LA LEY- Sociedad Anónima Editora e Impresora.- 6a. Ed. - Buenos Aires 1965.- Pág. 33.

yar legalmente sus actos que implican restricciones a los particulares, limitaciones que pueden ir desde la expropiación de la propiedad hasta la imposición de sanciones; de ahí que "De este principio general derivan consecuencias importantes, como la determinación de la jurisdicción, la del régimen legal general, todo según el sistema de su intervención o de "posición" de la administración pública" (18).

Se antoja pues, la urgente necesidad del Estado para reglamentar la inspección en materia de comunicaciones y transportes, tanto más, por cuanto la Ley de la materia señala las bases al efecto, en su artículo 117, a fin de que se desarrolle la facultad de la administración pública en esta importante materia; fundamentalmente, por lo que hace a la fijación y aplicación de normas preventivas y represivas en el cumplimiento del servicio público, que debe estar vigilada por un cuerpo de inspectores idóneos.

(18) Bielsa Rafael.- Ciencia de la Administración.- Editorial Depalma.- 2a. Ed.- Buenos Aires 1955.- Pág. 564.

## LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

De conformidad con el artículo 89, fracción I de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene facultad para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Por otra parte, si la Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 3o., sujeta a la competencia de los poderes federales, las vías generales de comunicación y medios de transporte, es claro que los servicios públicos derivados de esta materia deben ser exactamente observados a través de su prestación regular, conforme a la ley; de ahí que, el Ejecutivo Federal, al expedir un reglamento en materia de comunicaciones y transportes está ejecutando la Ley de Vías Generales de Comunicación a efecto de que los servicios públicos tutelados por ella tengan su exacta observancia y logren su plena eficacia, mediante actos que aseguren la ejecutoriedad de las decisiones de la administración pública dentro de un régimen de policía.

Es importante señalar, que siendo el reglamento administrativo a que se refiere el artículo 89, fracción I de la Constitución, facultad del Ejecutivo Federal para ejecutar la Ley de Vías Generales de Comunicación, resulta que, en la mayoría de

los servicios públicos de comunicaciones y transportes sujetos a concesión; dicha ejecución no sólo alcanza a la expedición de un reglamento sino el cumplimiento de las normas derivadas del servicio público que de él emanan; es decir, poniendo en juego, incluso, el régimen sancionador del Estado para asegurar la eficacia de dichos servicios públicos. (19).

Huelga señalar la naturaleza jurídica del reglamento, puesto que no es propósito de este trabajo, y bástenos destacar que ella deriva de la función de ejecutar las leyes para su puntual cumplimiento, hasta sus últimas consecuencias; es decir, venciendo incluso todos los obstáculos, para que la ley del servicio se cumpla a través de un régimen sancionador. No obstante, es importante señalar que el reglamento participa de las características de la ley y, por tanto, su obligatoriedad es indiscutible ya que la diferencia entre ambos sólo es formal, diferencia que se manifiesta en atención al órgano que dicta uno u otra. (20).

(19) Bielsa Rafael.- Ciencia de la Administración.- Editorial Depalma.- 2a. Ed.- Buenos Aires 1955.- Pág. 116.

(20) Fraga Gabino. Op. Cit. Págs. 104 y siguientes.

De todas maneras y en razón a que no se explica por qué motivos se ha manifestado la negligencia administrativa para que los programas de inspección en la materia, se cumplan legalmente vista la posibilidad para reglamentar el artículo 117 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que establece que: "Compete exclusivamente a la Secretaría de Comunicaciones la inspección, tanto técnica como administrativa, sobre las vías generales de comunicación y medios de transporte", entonces, tenemos que reconocer que hasta la fecha la administración pública, por lo que hace a las inspecciones en transportes es irregular, si tomamos en cuenta las consideraciones expuestas en apartados anteriores y, aún más, si se subraya el hecho de que el cuerpo de inspectores está limitado presupuestalmente y, las más de las veces, no tienen una preparación idónea para el cumplimiento de sus funciones.

En consecuencia, la falta de apoyo legal de una inspección en la materia, provoca violaciones constantes a la Ley de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos, ya por anomalías en el aspecto técnico del servicio, que pueden producir catástrofes en la seguridad personal del usuario, como cuando un medio de transporte, digamos un avión, no cumple con las medidas de seguridad que las disposiciones legales le imponen



al prestatario del servicio, o bien, irregularidades administrativas que resultan, por ejemplo, de una aplicación ilegal de una tarifa o de elementos contables falsos.

Esto significa que la actuación del inspector de vías generales de comunicación debe circunscribirse a la toma de medidas preventivas para evitar accidentes; o represivas, mediante levantamiento de actuaciones para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuente con elementos suficientes para imponer las sanciones del caso. Lo anterior es aplicable en los servicios sujetos a concesión o permiso, pero aquéllos que presta directamente el Estado están sujetos al régimen disciplinario que impone la función pública a los funcionarios, e incluso, a la aplicación de penas por responsabilidad de los mismos, de esta manera el doctor Gabino Fraga afirma que: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública, da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo". (21).

(21) Fraga Gabino. Op. Cit. Pág. 174'.

En uno u otro caso, es claro que la actuación de un inspector, eventualmente, puede originar que se afecten derechos particulares, por lo que su actividad debe estar autorizada en una disposición de carácter general, a fin de que los afectados estén en condiciones de ejercitar la garantía de legalidad y audiencia que reconoce la constitución, esto es, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, debe apoyar sus actos en ley, teniendo especial cuidado de oír en defensa a los particulares - que sufren la intervención del Estado, a este respecto, el doctor Serra Rojas afirma: "La administración pública y los órganos - que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competen--cia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley" (22).

Por tanto, nada justifica la falta de una reglamentación derivada del artículo 117 de la Ley de Vías Generales de - Comunicación, a fin de "que la autoridad administrativa atienda

(22) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 1175.

en el ejercicio de sus poderes legales a dos teleologías: a la que la propia Ley le asigna y al del interés general para cuya satisfacción se le otorgan esos poderes" (23).

#### INSPECCION TECNICA. SUS ALCANCES JURIDICOS.

La inspección técnica debe comprender todos los aspectos científicos de acuerdo con el desarrollo actual, con los que deben contar todos los medios de transportes: es decir, cada medio de transporte debe seguir los procedimientos técnicos que impone la ley y sus reglamentos, a fin de que el servicio público, sea prestado en las mejores condiciones de comodidad, rapidez y seguridad; en este sentido, ya hemos visto, en el capítulo primero, que la aviación comercial es el transporte de nuestros días, con todos los avances de la época actual.

Consecuentemente, la inspección técnica tiene como alcances jurídicos aquellas condiciones del mismo carácter que son exigidas por la concesión, la ley y los reglamentos, en los

(23) Nava Negrete Alfonso.- Op. Cit.- Pág. 232.

servicios públicos. Por lo que a continuación subrayaremos dichos alcances.

No es posible que el Ejecutivo Federal sólo se dedique a regular el servicio, sino que también debe atender a su final cumplimiento, por ello "la administración es autoritaria; si limitase su actividad a dictar normas generales reguladoras de los servicios públicos, dentro del ordenamiento jurídico establecido, su finalidad, como se tiene dicho, no podría cumplirse. Es menester que aquéllas tengan debido acatamiento; así la administración provee a la realización de los servicios públicos, por actos singulares: actos de autoridad, que traducen su potestad de mando" (24).

A continuación se alude a diferentes disposiciones - legales o reglamentarias que señalan los alcances jurídicos a - que debe limitarse la inspección técnica en materia de comunicaciones y transportes.

A título ilustrativo, los artículos 8, 24 fracción I, -

(24) Villegas Basavilbaso.- Derecho Administrativo.- Tomo II.- Págs. 233 y 234.

28 fracción II y VIII, 40, 51 fracción V, 176, 316, 323, 332, 388, etc., señalan múltiples exigencias técnicas que deben cumplirlas empresas que prestan servicios públicos de comunicaciones y transportes, a fin de que se presten en óptimas condiciones de eficacia, comodidad y seguridad.

A mayor abundamiento, en materia de autotransporte, el artículo 80. del Reglamento de Explotación de Caminos, - establece la necesidad de estudios técnicos, en relación a la construcción y explotación de caminos que debe formular la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación, creada por el artículo 162 de la Ley.

En materia marítima la construcción y reparación navales así como las obras técnicas propias de estas actividades, - incluso son consideradas por el artículo 14 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos como de interés y utilidad pública.

En tratándose de navegación aérea, el artículo 326 - de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece la posibilidad de otorgar permisos a organismos auxiliares o conexos con el transporte aéreo, a fin de que presten los servicios técnicos que deben ser considerados de interés público, y por su parte el artículo 22 del Reglamento de Operación de Aeronaves Ci-

viles, señala una serie de requisitos técnicos que deben cumplir las aeronaves, antes de iniciar los vuelos.

Por su parte, para el transporte ferrocarrilero se aplica el Reglamento General de Ferrocarriles, Parte Técnica, publicado en el Diario Oficial de 2 de Noviembre de 1894, que impone a las empresas ferroviarias diversas normas técnicas para su operación.

Como se ve de los cuerpos legales citados, se desprende la existencia de todo un conjunto de normas técnicas que regulan su funcionamiento, a las cuales debe atender la función del inspector para que sean cumplidas; sin embargo, debe subrayarse que la técnica ha evolucionado de tal manera, que urge revisar dichas disposiciones a fin de actualizarlas, para que los inspectores estén en contacto con la realidad.

Consecuentemente, los inspectores deben poseer un cúmulo de experiencias científicas que sean "útiles para la dirección del servicio y las iniciativas de sus superiores, a medida que la administración pública se perfecciona, toma cuerpos de inspectores profesionales, que dominan, en cada materia, la

técnica de la inspección" (25).

## INSPECCION ADMINISTRATIVA. SUS ALCANCES JURIDICOS.

Si bien ha quedado demostrada la importancia del desarrollo técnico en las comunicaciones y transportes, no es menos importante la administración que tengan las empresas que prestan esos servicios, puesto que no es un negocio particular el que se realiza, sino un servicio que está en manos de la administración pública, que tiene interés en proteger los intereses de los usuarios y de los prestatarios del mismo. Es decir, domina la idea del "ministrare", del servir.

Los alcances jurídicos a que debe contraerse la inspección administrativa en esta materia, están señalados en la concesión, ley o reglamentos respectivos, a los cuales el inspector debe atender para que se cumplan, evitando de esta manera utilidades excesivas o pérdidas injustificadas en la operación del servicio, así como también competencias desleales entre los prestatarios que concurren.

(25) Enciclopedia Jurídica Española.- Tomo 19.- Barcelona.- Págs. 340 y 341.

De esta manera, las disposiciones legales relativas nos señalan un cúmulo de exigencias de carácter administrativo en la prestación de servicios públicos, ya que es dable asegurar que el servicio público, independientemente de la persona que lo preste, está controlado por el Estado como si fuere prestado por éste. En efecto, aún en el caso de la concesión, es inquestionable que pertenece a un régimen de derecho público, según Sayaguez Laso: "por el cual la administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público, transmitiéndole ciertos poderes jurídicos y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y control, pero por cuenta y riesgo del concesionario" (26).

Por tanto, la administración de un servicio público debe estar vigilada por el Estado siempre con vistas al interés general, de tal manera que, las distintas prevenciones legales o reglamentarias, le facilitan esa tarea; así la Ley de Vías Generales de Comunicación, en su artículo 49, establece la aprobación de cuotas que permitan la amortización de la inversión y la

(26) Sayaguez Laso.- Tratado de Derecho Administrativo.- Tomo II.- Editorial Bianchi.- Montevideo 1959.- Pág. 12.



obtención de una utilidad razonable que debe ser reinvertida en la ampliación y mejoramiento de los servicios (artículo 219 del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos). Por su parte, el artículo 121 de la mencionada Ley, señala la obligación de las empresas que explotan los servicios de comunicaciones y transportes, de mostrarles a los inspectores libros de actas de contabilidad y documentos económicos y financieros que permitan conocer los costos de la explotación del servicio; y el artículo 17 de la misma Ley obliga a los concesionarios a otorgar garantías que aseguren la prestación del servicio.

Dentro del aspecto administrativo, es muy importante el seguro del viajero que debe pagarse por los riesgos que sufran los usuarios de los servicios de comunicaciones y transportes, mediante actos jurídicos relativos al contrato del seguro cuya administración controla la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de conformidad con el artículo 127 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y su Reglamento.

Por su parte, el artículo 52 fracción I de la Ley de Vías Generales de Comunicación, faculta a la Secretaría del ramo para intervenir en todos los contratos que celebren las empresas que exploten vías de comunicación y medios de transporte y

que estén directamente relacionados con la concesión o permiso, a efecto de que sean aprobados por dicha dependencia para que surtan efectos.

En materia de maniobras conexas con el transporte, las empresas están obligadas a presentar semestralmente, datos administrativos que permitan conocer la explotación del servicio en los términos del artículo 27 del Reglamento del artículo 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En lo relativo al autotransporte, el artículo 97 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, obliga a las empresas concesionarias a llevar una contabilidad en relación con los servicios que prestan, a fin de sujetarlas a un control administrativo.

Todo el capítulo XII del Reglamento para la Construcción, Conservación y Servicio de los Ferrocarriles, establece la obligación de las empresas ferroviarias de informar al Gobierno Federal, sobre la situación financiera, estadística y contable que guarden respecto a la explotación del servicio.

Finalmente, los servicios de aeronavegación están sujetos a una serie de requisitos administrativos que deben cum

plir, como el registro aeronáutico en donde se inscribirá cualquier acto jurídico que celebren las empresas aéreas, licencias de personal, certificados de aeronavegabilidad, pólizas de seguro, etc. (artículo 371 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).

De todo lo anterior se concluye la necesidad de expedir un reglamento en materia de inspección en los servicios públicos de transporte, que comprenda el aspecto técnico y administrativo, para que las actuaciones de los inspectores queden circunscritas dentro de un marco de legalidad. Siendo éste nuestro propósito, aún cuando si bien, nuestra pretensión no es agotar todas las posibilidades jurídicamente realizables, por lo menos dejar la inquietud para que el cuerpo de inspectores tenga las características de idoneidad y honestidad en la función pública tan importante que tiene encomendada.

La importancia del régimen de policía, que comprende la inspección de los servicios públicos, queda destacada en las palabras de García Oviedo como "el resultado de la administración, ya que ésta estriba en la ejecución de las leyes para que esta ejecución produzca el bienestar, esto es, el buen orden"(27).

(27) García Oviedo Carlos. Op. Cit. Pág. 398.

## CAPITULO CUARTO

SE PROPONE REGLAMENTO DE INSPECCION  
EN MATERIA DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION  
Y MEDIOS DE TRANSPORTE.

REGLAMENTO DEL ARTICULO 117  
DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

DE LA COMPETENCIA.

Artículo 1.- Compete exclusivamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la inspección, tanto técnica como administrativa, sobre las vías generales de comunicación y medios de transporte.

Artículo 2.- Son inspectores de vías generales de comunicación y medios de transporte, aquéllos que ejercitan la función de inspección en materia de vías generales de comunicación, sus partes integrantes, actividades conexas y prestación de servicios públicos concesionados y permisionados por la Secretaría en los términos de la Ley de la materia y los reglamentos respectivos.

DE LA INSPECCION TECNICA.

Artículo 3.- La inspección técnica sobre las vías - generales de comunicación y medios de transporte, comprende la revisión en lo relativo al funcionamiento adecuado del equipo e instalaciones de las empresas que presten los servicios públicos de comunicaciones y transportes, así como los servicios -

conexos con éstos.

Artículo 4.- Los inspectores podrán revisar todos los elementos de carácter técnico con los que cuenten las empresas que presten los servicios de comunicaciones y transportes; como requisitos mecánicos que deben cumplir en su operación, estado físico de las vías de comunicación, partes meteorológicas, licencias de aptitud del personal, etc., a fin de que se tomen las medidas preventivas o represivas del caso, para que los servicios se presten en condiciones de eficiencia y seguridad.

#### DE LA INSPECCION ADMINISTRATIVA.

Artículo 5.- La inspección administrativa comprende de todo lo relativo a la organización y aplicación de normas dictadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que afecten la estructura económica y financiera de las empresas de comunicaciones y transportes, así como de los servicios conexos con éstos.

Artículo 6.- Los inspectores están facultados para revisar, o en su caso recoger, los documentos relativos a la situación económica y financiera de las empresas de vías genera-

les de comunicación, tales como planos, estudios, guías, libros de actas, de contabilidad, auxiliares, o de cualquier otra índole, siempre que dichos documentos se relacionen con la explotación del servicio.

## DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS INSPECTORES.

Artículo 7.- Los inspectores generales de vías de comunicación, en cumplimiento de su cometido tendrán las facultades siguientes:

I.- Mediante oficio de comisión suscrito por el titular de cada dependencia de la Secretaría en el que se comprenda con precisión el carácter técnico o administrativo de la inspección, los objetos y lugares a inspeccionar, los motivos de la diligencia, se presentarán al domicilio social de las empresas de vías generales de comunicación, dirigiéndose al representante legal de la misma para hacerle saber el motivo y objeto de la visita.

II.- Deberán acreditarse ante la empresa de vías generales de comunicación y medios de transporte por medio de la credencial respectiva la que será válida por un año, revalidada cada año también, por medio de resellos autorizados por el

Oficial Mayor de la Secretaría.

III.- Procederán a inspeccionar a la empresa o - empresas de vías generales de comunicación siguiendo los linea mientos generales que para tal objeto le fueron señalados en el oficio de comisión, a los cuales deben ceñirse estrictamente.

IV.- Para el efecto de la fracción anterior, el ins- pector podrá valerse de los datos técnicos, contables, estadísti- cos, etc., que permitan conocer la forma de explotar el servi- cio público de que se trate, en la inteligencia de que los datos - contables sólo podrán exigirlos cuando las empresas hayan ce- rrado su ejercicio fiscal y presentado sus declaraciones de in- gresos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

V.- En el desarrollo de la diligencia, el inspector se limitará a asentar los datos e informes recabados sin hacer apreciaciones personales y levantará en un acta los hechos o - abstenciones que le consten en relación con la inspección.

VI.- El acta a que se refiere la fracción anterior, deberá contener el lugar, día y hora en que tenga lugar la dili- gencia con la expresión del carácter de la misma, el derecho - de audiencia que ejercite el representante de la empresa men- cionada, el motivo de la inspección y los fundamentos legales -



que la originan, así como la firma del inspector y del representante de la empresa, junto con las de los testigos de asistencia - que deben ser dos por lo menos.

VII.- Los inspectores deberán contar con todas las facilidades, que deberán ser proporcionadas por las empresas - generales de vías de comunicación, para lo cual éstas deberán - transportarlos gratuitamente siempre que se acrediten como tales, con la credencial respectiva, salvo los casos de excepción - que señale la ley.

VIII.- Es incompatible el cargo de inspector con - cualquier empleo o comisión que tengan con las empresas de - vías generales de comunicación, por lo que los inspectores no - podrán celebrar ningún contrato con dichas empresas ni recibir sueldos o emolumentos de cualquier tipo, salvo que la Secretaría lo autorice a su juicio.

IX.- Los datos que los inspectores recaben y que - consten en acta que para el efecto levante, serán estrictamente confidenciales y sólo lo darán a conocer a la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la que tienen obligación de remitirle las actuaciones realizadas para que se avoque al estudio o resolución de los informes obtenidos por medio de la inspección.

X.- Las actas de inspección deberán ser remitidas para los efectos del caso, y de acuerdo con la competencia de cada dependencia de la Secretaría, que haya ordenado la inspección.

XI.- Para el cumplimiento y ejecución de sus funciones, los inspectores podrán solicitar la intervención de la fuerza pública, siempre que esa medida de apremio esté autorizada en el oficio de comisión.

XII.- La Secretaría podrá enviar fuera de la Ciudad de México a los inspectores, cubriéndoles los viáticos que aquellos justifiquen, los que deberán ser cargados a la partida asignada por el presupuesto respectivo.

#### DE LOS REQUISITOS PARA SER INSPECTOR.

Artículo 8.- Para ser inspector oficial de vías generales de comunicación, se requiere:

- I.- Ser mexicano por nacimiento o naturalización.
- II.- Ser mayor de 21 años.
- III.- Tener por lo menos certificado de estudios secundarios y aprobar el curso de preparación que la Secretaría organizará en el lugar y tiempo convenientes el cual versará, principalmente, sobre aspectos técnicos y administrativos.
- IV.- No haber sido sentenciado por delitos de ca--

rácter patrimonial en contra de intereses particulares o del Estado.

V.- Otorgar una fianza de \$50,000.00 de compañía autorizada, tendiente a cubrir los riesgos del mobiliario a su cargo, así como de los daños y responsabilidades en que pudiera incurrir en el desempeño de sus funciones.

#### DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS INSPECTORES.

Artículo 9.- El inspector que haga caso omiso de los requisitos señalados en el artículo 7 fracción I del presente reglamento, será apercibido de no volver a incurrir en dichas faltas, en caso de reincidencia, será removido de plano.

Artículo 10.- A los inspectores que no se acrediten en el cumplimiento de sus funciones con la credencial respectiva en vigor, se les aplicará una severa amonestación.

Igualmente, serán responsables de los daños que originen si se les extravía o sustrae su credencial y se hiciera mal uso de ella, cuando por notoria negligencia no hayan levantado el acta ante el Ministerio Público Federal, y, en su caso, responderán de los daños que con ello se les cause a las empre

sas de vías generales de comunicación, haciéndoles efectiva proporcionalmente la fianza que al efecto hubieren otorgado.

Artículo 11.- El inspector que se extralimite de sus funciones actuando oficiosamente, responderá, tanto penal como administrativamente, de su actuación.

Artículo 12.- Las empresas de vías generales de comunicación que no reporten los datos o informes solicitados por la Secretaría por conducto del inspector, se les aplicarán los medios de apremio señalados por la ley, o en su caso las sanciones previstas en el libro séptimo, capítulo UNICO, de las Vías Generales de Comunicación.

Artículo 13.- El inspector que asiente datos falsos en las actas respectivas, será removido de plano, previa la garantía de audiencia que ejercite en el procedimiento administrativo de remoción y siempre que se demuestre que hubo intención o dolo, independientemente de las acciones penales cuyo ejercicio solicite en su contra la Secretaría.

Artículo 14.- A las empresas que no den las facilidades requeridas por el inspector, en el cumplimiento de sus funciones, se les aplicará una multa de \$ 1,000.00 a \$5,000.00

tomando en cuenta la importancia o interés de la Secretaría, en la actuación.

Artículo 15.- A los inspectores que tengan empleo o comisión con las empresas de vías generales de comunicación o celebre contrato con ellas se les conminará que elijan entre - una u otra actividad, salvo la compatibilidad que justificadamente autorice la Secretaría.

Artículo 16.- El inspector que divulgue los datos o informes recabados a personas ajenas a la Secretaría, será removido de plano, independientemente de las acciones penales que solicite ejercitar aquélla.

Artículo 17.- Los inspectores que con mala fe o do lo presenten cuenta de viáticos no devengados o injustificados, - pagarán la diferencia con los gastos reales y se les apercibirá - de remoción en caso de reincidencia.

#### DISPOSICIONES FINALES.

Artículo 18.- En el caso de que los inspectores son prendan una violación a la Ley o a sus Reglamentos, aquéllos de desempeñarán funciones de policía en los servicios públicos de co

municaciones y transportes.

Artículo 19.- En el caso de delitos o accidentes - derivados de la prestación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes, los inspectores deberán detener a los - presuntos responsables para entregarlos a las autoridades com\_ petentes.

Artículo 20.- Cuando la Secretaría tenga conoci-- miento de un acto u omisión que implique violaciones a la Ley - de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos, de los cuales pueda resultar un delito, deberá formular la denuncia a las autoridades competentes.

Artículo 21.- Los administradores de Correos y - delegados de Tránsito Federal, tendrán el carácter de inspecto\_ res auxiliares sobre vías generales de comunicación y medios - de transporte en sus respectivas jurisdicciones, con las mismas facultades y obligaciones que el presente Reglamento señala pa-- ra los inspectores.

Artículo 22.- El Departamento de Inspección Gene-- ral de la Secretaría, planeará, controlará y coordinará las ac-- tuaciones de los inspectores en los términos del Reglamento In-- terior de la Secretaría y demás disposiciones aplicables.

Artículo 23.- Las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte, deberán contribuir para los gastos de inspección en la cantidad que se determine en las concesiones respectivas, o en la señalada en los estudios que se formulen al respecto; los derechos por este concepto deberán ser enterados a la Tesorería de la Federación, en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio correspondiente.

La Secretaría solicitará de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, las afectaciones de la partida respectiva, para los efectos señalados en el párrafo anterior.

#### TRANSITORIOS.

Artículo 1o.- Este Reglamento entrará en vigor a los 30 días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2o.- Se derogan las disposiciones legales que se opongan al presente Reglamento.

Artículo 3o.- Los inspectores que actualmente están en servicio, deberán ajustar sus actuaciones a las disposi-

ciones de este Reglamento, en la fecha en que entre en vigor; - por lo que las dependencias de la Secretaría a que estén adscritos, deberán tomar todas las providencias al efecto.

Artículo 4o.- La Secretaría vigilará que los inspectores que no reúnan los requisitos establecidos en el artículo 8 - del presente Reglamento, cumplan con los mismos en el término señalado en el artículo anterior, siempre que dichos requisitos puedan cubrirse; en caso contrario, los inspectores serán asignados a otra actividad compatible con la ley, según posibilidades presupuestales.



## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El criterio formal impone la clasificación de lo que debe considerarse por vías generales de comunicación, esto es, lo que la Ley de Vías Generales de Comunicación reputa como tales.

SEGUNDA.- Los medios de transporte que operan en las vías generales de comunicación son servicios públicos cuyo cumplimiento debe ser regulado por el Estado, bien sea que los preste directamente, o por medio de concesión a particulares, forma ésta que es la más usual en esta clase de servicios.

TERCERA.- Para utilizar, aprovechar o explotar una vía general de comunicación es necesario contar con concesión, permiso o autorización del Ejecutivo Federal, o conforme a normas de creación de un servicio público como en el caso de los organismos descentralizados.

CUARTA.- Las maniobras de servicio público en zona federal son actividades conexas o complementarias con el transporte que implican la realización final de éste y, en consecuencia, su prestación requiere permiso otorgado por el Ejecutivo Federal.

QUINTA.- Es facultad de la Federación todo lo relacionado con las vías generales de comunicación, pero quedan sujetas a la jurisdicción de las respectivas entidades federativas las vías de comunicación que no tengan el carácter de "generales".

SEXTA.- La Constitución de 1824 constituye el antecedente directo de la de 1917 por lo que hace a la facultad del Congreso para dictar leyes en materia de vías generales de comunicación, con el mérito de que en la primera se respeta expresamente dicha facultad en cuanto a las entidades federativas.

SEPTIMA.- La Constitución de 1824 estableció con meridiana claridad las competencias de la Federación y de los Estados en materia de vías generales de comunicación, situación que omite la de 1917, que desafortunadamente provocó un procedimiento contrario al régimen federal consignado por el artículo 124 constitucional vigente, al dejar que la Ley ordinaria lo hiciera.

OCTAVA.- El texto del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución vigente, por lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación debe ser reformado, a fin de eliminar del mismo térmi

nos obsoletos y hacerlo más dinámico y concordante con la realidad que vivimos.

NOVENA.- La fracción III del artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, está en pugna con el artículo 28 constitucional, ya que los servicios telegráficos considerados en aquélla, no deben estar sujetos a permiso o concesión, en virtud de que el texto constitucional ordena que su prestación constituye un monopolio legal reservado al Estado.

DECIMA.- En el transporte marítimo, intervienen diversas autoridades que regulan el servicio, fundamentalmente la Secretaría de Marina que otorga las concesiones y permisos, y la de Comunicaciones y Transportes que fija las tarifas respectivas, hecho que contraría la unidad que debe contener todo acto administrativo, en interés del buen funcionamiento del servicio.

DECIMAPRIMERA.- Es plausible la aprobación de la Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, publicada en el Diario Oficial de 29 de Diciembre de 1970, que busca, como uno de sus propósitos, coordinar en los puertos el ejercicio de las atribuciones que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal en los transportes marítimos, para su eficiente operación y funcionamiento.

DECIMASEGUNDA.- En la prestación de los servicios públicos de transporte pueden realizarse múltiples posibilidades derivadas de una aplicación incorrecta de las normas jurídicas, económicas o técnicas, que afectan el interés social, o bien la estructura misma del servicio; en cuyo caso el Estado - debe contar con las facultades necesarias para prevenir su exacto cumplimiento o reprimir las violaciones a dichas normas.

DECIMATERCERA.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuenta con facultades legales para vigilar e inspeccionar en las vías generales de comunicación y medios de transporte que en ellas operen, de conformidad con el artículo 117 de la Ley de la Materia; sin embargo, no existe en ley o reglamento la forma y términos en que la autoridad administrativa debe cumplir con la inspección, por lo que se hace necesario que se expida un reglamento al respecto, a fin de que las actuaciones de los inspectores estén enmarcadas en un régimen de legalidad.

DECIMACUARTA.- En la práctica, los inspectores actúan por medio de instructivos, la más de las veces defectuosos, cuyas orientaciones y mandamientos no son extensivos a los particulares por no tener el carácter general característico de toda ley o reglamento.

DECIMAQUINTA.- Las inspecciones en los servicios públicos de comunicaciones y transportes, deben alcanzar tanto el aspecto técnico como administrativo, que comprendan a su vez la comodidad y seguridad de los usuarios, así como - también una correcta aplicación de las tarifas que aseguren la - costeabilidad de la prestación de los servicios.

DECIMASEXTA.- Las actuaciones de los inspectores de vías generales de comunicación deben comprender, igualmente, la toma de medidas preventivas que eviten riesgos o accidentes en el servicio, o represivas, mediante el levantamiento de actas que proporcionen elementos suficientes para que la - Secretaría de Comunicaciones y Transportes imponga las sanciones del caso.

DECIMASEPTIMA.- Independientemente del aspecto técnico legal que debe contener el reglamento que se propone en materia de inspección en los servicios de comunicaciones y - transportes, las notas fundamentales consisten en la idoneidad y honestidad con las que deben contar los elementos humanos que desarrollen esta función pública tan importante.

## BIBLIOGRAFIA

- BIELSA, RAFAEL. Ciencia de la Administración. Editorial Depalma. Segunda Edición. Buenos Aires, 1955.
- BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo. Tomo IV. --  
 --LA LEY-- Sociedad Anónima Editora e Impresora. Buenos --  
 Aires, 1965.
- Código Aduanero.
- Código Sanitario.
- Constitución General de la República.
- DUBLAN y LOZANO. Legislación Mexicana. Tomo 19.
- DUGUIT, LEON. Las Transformaciones del Derecho Público.  
 Trad. de Adolfo Posada. Librería de Francisco Beltrán. Madrid.
- Enciclopedia Jurídica Española. Tomo 19. Barcelona.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa,  
 S. A. Novena Edición. México, 1962.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS. Derecho Administrativo. Tomo  
 II. Editorial E.I.S.A. Sexta Edición. Madrid, 1957.
- HAURIOU, MAURICE. Citado por Andrés Serra Rojas. Dere-  
 cho Administrativo. Librería Porrúa, S. A. Tomo I. Cuarta Edi-  
 ción. México, 1968.
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional.
- Ley de Ingresos de la Federación, publicada en el Diario Ofi-  
 cial de 29 de Diciembre de 1970.
- Ley de Navegación y Comercio Marítimos.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley General de Población.
- Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación.
- Ley que crea la Comisión Nacional coordinadora de Puertos.

NAVA NEGRETE, ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1959.

Reglamento del artículo 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos.

Reglamento General de Ferrocarriles. Parte Técnica.

Reglamento General de la Policía de los Puertos.

Reglamento para el servicio de pilotaje.

Reglamento para ocupación y construcción de obras en zonas federales.

SAYAGUEZ LASO. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Bianchi. Montevideo, 1959.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. I y II - Tomos. Cuarta Edición. México, 1968.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. Sexta Edición. México, 1963.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, 1808-1967. Editorial Porrúa, S. A. Tercera Edición. México, 1967.

VILLEGAS BASAVILBASO. Derecho Administrativo. Tomo II. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1951.