

98
2oj.



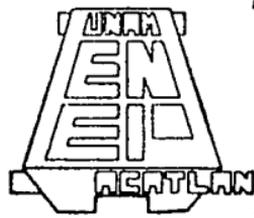
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
A C A T L A N**

**"HACIA UNA INTEGRACION JURIDICA EN MATERIA DE
TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA DE
LA CIUDAD DE MEXICO"**

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
ALEJANDRO GARAY RAMIREZ



ACATLAN EDO. MEX.

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

	Pág.
<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>CAPITULO I.</u>	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO.	4
- EPOCA COLONIAL	4
- EPOCA DEL VIRREINATO	9
- EPOCA INDEPENDIENTE	27
<u>CAPITULO II.</u>	
CONCEPTO JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO.	68
a) ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO	74
b) CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	76
c) CONCESION, RESCATE, REVERSION Y REVOCACION	81
d) PERMISO Y AUTORIZACION	85
e) EL ESTADO COMO PRESTADOR DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS	85

	Pág.
<u>CAPITULO III.</u>	
CONURBACION, CONCEPTO JURIDICO, SOCIOLOGICO, URBANO Y DEMOGRAFICO.	91
a) SOBERANIA DE LOS ESTADOS	102
b) CONCURRENCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES	106
<u>CAPITULO IV.</u>	
MARCO JURIDICO VIGENTE DEL TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA.	110
a) LEYES	110
b) REGLAMENTOS	110
c) DECRETOS	111
d) ALTERNATIVAS DE SOLUCION	114
<u>CONCLUSIONES.</u>	134
<u>CITAS, NOTAS, DATOS.</u>	145
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	151

I N T R O D U C C I O N

El transporte de pasajeros en la Ciudad de México, es uno de los factores fundamentales de evolución urbana. Desde siempre, ha sido considerada esta actividad como una de las más importantes para satisfacer las necesidades de sus habitantes y que, por su continuo crecimiento, se ha constituido en una complicada problemática dada su trascendencia en aspectos sociales, económicos, culturales y políticos de esta gran ciudad.

En la época precolonial, el transporte se realizó a través del uso de canoas por las características lacustres de Tenochtitlán y, utilizando al hombre mismo como vehículo para el traslado de bienes y personas.

En la época virreinal, persiste esta situación y por la influencia española, se introduce el uso de la rueda y de la bestia de tiro, hasta entonces, modo de transporte desconocido para los mexicanos, multiplicándose la necesidad de construir calles y calzadas a costa de sacrificar áreas acuáticas, consecuentemente, siendo indispensable el emitir normas para erradicar el uso y abuso de los indígenas como vehículo de transporte, así como para regular la utilización de los caminos, calles y del tránsito de las bestias y carretas como modo de transporte.

La Ciudad de México empieza a crecer y a convertirse en la sede principal de los acontecimientos políticos, sociales y económicos del país, dejando atrás su fisonomía de ciudad-aldea para convertirse en una ciudad de gran importancia y, por ende, su problemática urbana va en aumento, requiriendo el Estado para su solución, decretar nuevas disposiciones en materia de transporte, entre muchas otras.

Es hasta medio siglo después de declarada la Independencia del país, que el transporte es sujeto de un nuevo impulso, el ferrocarril que, sin embargo no tuvo el éxito esperado en virtud de no existir la infraestructura adecuada y por su alto costo de mantenimiento, siendo substituidas las locomotoras por el aún eficaz, modo de transporte de la época, los vehículos tirados por mulas.

Para fines del siglo pasado, dado el crecimiento de la Ciudad, la expansión del transporte es muy importante, hay más empresas dedicadas a la actividad, mayor demanda del servicio y más vehículos para satisfacerla. El uso de la electricidad viene a revolucionar el servicio, desterrando el uso de la mula y ampliando considerablemente la red urbana.

Los acontecimientos revolucionarios detienen en forma natural la expansión urbana de la capital; de 1910 a 1930 no se da ningún acontecimiento que altere positivamente el desarrollo del transporte.

Pero la migración de la población rural a esta urbe no detiene su marcha y, a partir de la década de los treinta, se inicia un proceso de crecimiento desmedido de la Ciudad hasta convertirla en una de las mayormente pobladas del mundo, originándose graves conflictos en los aspectos sociales, económicos y culturales de sus habitantes, al no existir la reglamentación que ordene razonablemente su crecimiento, complicándose aún más cuando el crecimiento rebasa los límites geográficos y políticos del Distrito Federal, continuándose hasta el ámbito territorial del Estado de México.

El presente trabajo pretende describir y establecer, desde el punto de vista jurídico, como en función de la problemática de la zona limítrofe de ambas entidades, van fijándose las bases legales que permitan abordar el problema como un todo integral y coherente, en un ámbito territorial creado sui géneris, que obliga a la evolución del marco jurídico de nuestro Derecho Positivo, desde la Ley Fundamental hasta la creación de normas reglamentarias, siempre bajo el contexto de la coordinación, concurrencia y participación de las autoridades legalmente establecidas en materia federal y local bajo un irrestricto apego al Pacto Federal.

El objetivo es mejorar las condiciones de vida de la población asentada en el área metropolitana de la Ciudad de México y garantizar su desarrollo armónico, para lo cual, el Estado en su carácter de regulador y prestador del servicio público del transporte de pasajeros debe coordinar los diferentes modos de transporte propios o de particulares, haciéndolo eficiente y oportuno con la finalidad de que ello repercuta en la solución de otros fac

tores sociales, económicos y culturales que constituyen la problemática general del área motivo de este estudio.

Es importante , sin duda alguna, contemplar la integración de la estructura administrativa más adecuada para el logro del objetivo planteado, acorde a las políticas financieras y económicas de la Nación.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

EPOCA PRECOLONIAL

Desde siempre, el mexica reveló insobornada vocación viajera, para poder llegar al islote breve en donde halló la nopalera y sorprendió al águila con las "manos" en la víbora y fundó Tenochtitlán, el mexica hubo de peregrinar a través de siglos y de mil paisajes. Y lo hizo, entonces, inspirado por hondas motivaciones místicas. Después, la motivación en turno fue más simple y pragmática; el comercio, cuando el peregrino endureció el puño y afinó la astucia, y a través de dilatados canales del intercambio y de sus sagaces comerciantes - los inolvidables "pochtecas" -, el mexica penetró en cien rincones de la geografía de Anáhuac, auspiciando al mismo tiempo, un universo de intercambios y de mestizajes; el de las religiones, el de las lenguas, el de las costumbres, el de las amistades y, obviamente, también, el de las enemistades.

Los dominios mexicas llegaron a ser gigantescos. No en balde fue la más grande y poderosa comunidad de Anáhuac. Por el oriente se extendía hasta el Golfo de México; por el Suroeste hasta el Océano Pacífico; por el sur más allá de Guatemala, por el norte y noroeste colindaba con los chichimecas; y por el poniente rozó con el reino de Michoacán.

Cuando Occidente llega a Anáhuac, reina Moctezuma II, quien dispone de caminos adecuados para las necesidades del imperio; caminos por los que transitan el comercio, la religión, el militarismo; el "imperialismo" mexica, en suma, caminos que incitan al intercambio y que convocan al viaje.

Para resolver el problema del transporte, el mexica, que desconoce el uso de la rueda mecánica y carece de bestias de carga, usa la canoa en el ámbito lacustre de Tenochtitlán; y, en el resto, al hombre mismo como vehículo.

El hecho de que cuando el transporte en Tenochtitlán no se realizaba sobre

las "calles de agua", se resolvía a través del músculo humano y de una red de caminos terrestres, los urbanos y excelentemente proyectados, construidos y mantenidos; y los rurales mediante veredas y puentes que permitieron que, en menos de dos siglos, el mexica, entre 1325 (fecha de la fundación de Tenochtitlán) y 1519 (fecha de la llegada de los españoles a Yucatán), se transformara en uno de los personajes históricos y culturales más interesantes del prodigioso escenario de la América indígena.

Los proletarios de la época andaban a pie; los señores disponían de andas lujosas. Los nobles cargaban sobre sus hombros las del emperador, "llenas de plumería multicolor y chapadas de oro reluciente en las que iba solemne enriquecido con la magnificencia de un dios". Para distancias largas se iban en "hamaquillas de redes" o a lomo de los indios de más baja condición, los "tlameme", que trotaban ligeros por trochas y veredas.

Cuando la transportación conduce más allá de la extensa zona de los lagos que circundan a Tenochtitlán o se desarrolla en los tramos más cortos que van de los embarcaderos a los "tianguis" ubicados siempre en la vecindad de aquellos, aparece el hombre-acémila, el "tlameme", "tlamama" ó "tlamamáni", el cargador cuya supervivencia aún puede hoy encontrarse en algunos sitios de la Ciudad de México.

Por su parte, Fray Bernardino de Sahagún (1499-1590), en la *Historia General de las Casas de Nueva España*, los denomina "hombres de carga" que participaban en "todo lo que no se transportaba por agua", y quienes ejercían un oficio que requería de adiestramiento previo: la "infinita gente destinada así a la carga acostumbándose desde niños a ese ejercicio en que debía emplearse toda la vida; la carga era solamente de una o dos arrobas y la jornada de 5 leguas; pero con ella hacían viajes de 80 a 100 leguas, frecuentemente por montes y quebradas asperísimas". (gracias a 200 "tlamemes", Cortés pudo transportar su impedimenta, la artillería y todo cuanto fue necesario cargar de Cempoala a Tenochtitlán).

El Código Legal mexica aludía a la construcción y conservación de los caminos, cuyos trabajos eran atendidos por los "municipios", particularmente después de la temporada de lluvias, y en los que, salvo los guerreros,

los magistrados y otros dignatarios, todos los habitantes estaban obligados a participar.

Dentro de Tenochtitlán, el "Tlameme" era uno de los dos personajes que resolvían el transporte terrestre. El segundo, no menos importante, era el camino; las calles de tierra y las calzadas urbanas cuyas construcciones delatan, en el mexica, elevada capacidad y vocación como constructor de caminos que permitieron, dada la insularidad de Tenochtitlán, la expansión del mexica en el resto de Anáhuac.

Las calles principales de la ciudad indígena eran de agua, de tal manera que para trasladarse de una a otra parte era necesario embarcarse en canoas, "acallis". Cuando se consolidó la influencia económica de Tenochtitlán y los lagos de Texcoco, Chalco, Xochimilco, Zumpango y Xaltocan se convirtieron en vías de comercio organizado, las canoas, gallardamente, resolvieron el tráfico fluvial entre la pujante capital y las comunidades ubicadas en los márgenes de los lagos.

La piedra y madera para los edificios, el pescado y muchas de las semillas, legumbres, frutas y flores se conducían por agua. El comercio con Texcoco, Xochimilco, Cuitláhuac, Chalco y otras ciudades se hacía por agua, para lo cual según hipótesis de varios autores, operaban más de 50,000 canoas de diferentes tamaños y formas.

La población de Tenochtitlán se multiplicó rápidamente en medio de los lagos; otras crecieron en la vecindad y con ello, la navegación hubo de adquirir formidable importancia en la vida de las comunidades indígenas. "A principios del siglo XVI se extrañan botes y canoas más de un millón de pescados para consumo de las ciudades del Valle". (1)

Dividido en cuatro porciones por dos largas calzadas rectas que se cruza-

ban perpendicularmente en el centro de la ciudad, Tenochtitlán disponía de cuatro embarcaderos que, además, cumplían funciones equivalentes a nuestras aduanas fiscales.

Estos embarcaderos-aduanas se localizaban, en los siguientes lugares:

"En el oriente, donde hoy se ubica el Templo de San Lázaro, en un sitio llamado Tetamazolco ("lugar del sapo de piedra"). Era el principal y el que atendía el tráfico con Texcoco.

"Al noroeste de Tenochtitlán y sureste de Tlatelolco, en una pequeña laguna que después dió nombre al actual barrio de la Lagunilla y a su clásico mercado.

"Al Este de la ciudad indígena, en el llamado Canal de los Toltecas, en la Calzada de Tlacopan (Tacuba), en un punto denominado Tlaltecacalco, a la altura de las hoy calles de Zarco.

"En el sur, cerca del Templo de San Antón, a la altura de la hoy Calzada de Tlalpan, en un punto denominado Acachinanco.

"Parece cierta la existencia de un quinto embarcadero "que debió existir en la orilla este de la ciudad, como término del camino Aminco Atenámitl, que iba al Peñón de Tepetzinco" (Hoy Peñón de los Baños)". (2)

Respecto a las dimensiones de las canoas indígenas, se dice que debieron ser "de buen tamaño y extensión" ya que, inclusive, las mexicas expedicionaron militarmente contra poblaciones ribereñas sucediéndose combates de tipo naval, en los que las canoas operaban como transporte de tropa. Para efectos de la crónica del transporte en Tenochtitlán, tan importante

es históricamente el desembarco de Cortés en Veracruz como cuando, con un equipo de auxiliares, el más confiable "reportero gráfico" e informante de Moctezuma, un personaje de nombre Tendile, se entrevista con los esp^{añ}oles.

¿Objetos de la entrevista?. El más importante, quizá, enterar a Moctezuma de quiénes y cómo son los forasteros. Para ello debe recurrir al recurso "fotográfico" de la época: los dibujos que sobre papel amate producen los "tlacuilos", "pintores (que) dibujaban, unos, la gente armada y puesta en escuadrón; otros los caballos en su ejercicio y movimiento".

Así por medio de esos lienzos, Tenochtitlán tuvo la primera noticia gráfica de la existencia del caballo: del animal que revolucionaría en grado superlativo los métodos de transporte de mexicas y, en general, sus sistemas de producción.

Es el lunes 7 de noviembre de 1519, fecha en que, por una parte, Moctezuma conoce personalmente a Cortés - el encuentro de dos mundos que, así inician un dramático diálogo en el escenario de la historia; y que por otra, es cuando el mexica vecino de Tenochtitlán conoce físicamente al caballo, la bestia de tiro y de transporte que alterara profundamente todas sus formas de vida.

Ese lunes 7 de noviembre de 1519, el caballo llega a Tenochtitlán, montado por hombres de Cortés a quienes la comitiva mexica encuentra en Huitzilan, la actual Av. Pino Suárez, en lo que hoy es el Templo de Jesús Nazareno. El dramático encuentro mexica con el caballo y con el hombre blanco se perpetúa en una placa de piedra que da testimonio del suceso.

A partir de ese instante crucial, estallan las compuertas que regulan la serenidad de Anáhuac; se fractura toda aquella recia estructura aborigen - que mantenía el ritmo de la vida y de la cultura y que perseveraba la armonía del cosmos con el hombre. El gran caudal sale de madre, y el alud de las aguas de la historia se precipita, arrastrando - cautivando - a España y al mundo en su espiral irreversible. Pronto chocan mexicas y españoles, hasta que la demolición de Tenochtitlán y la prisión de Cuauhtémoc el

13 de agosto de 1521 (que "no fue triunfo ni derrota sino el doloroso nacimiento del pueblo mestizo que es el México de hoy"), señalan el fin del alucinante esplendor mexica.

EPOCA DEL VIRREINATO

Cuando Cortés emprende la reconstrucción de la que fuese la Tenochtitlán, sus primeras disposiciones aluden al transporte acuático. En ello hay prudencia militar: durante los 39 días que ha durado el sitio a la capital mexicana, el conquistador ha padecido, probado y comprobado el extraordinario valor militar de una ciudad circundada por agua; y como su prudencia no descarta la posibilidad de un contra-ataque indígena o la llegada de intrusos españoles menos torpes que Pánfilo de Narváes, Cortés decide actuar con mentalidad anfibia.

Así, por una parte, pide a Cuauhtémoc que se responsabilice de "que todos los puentes y calzadas las tuviesen muy aderezadas como antes estaban", y ordena que el primer edificio por construirse sea, precisamente, los bergantines construídos en Texcoco por Martín López.

A la ciudad que renacía, la introducción de la rueda y de la bestia de tiro, impuso un nuevo sello urbano. Las calles de tierra, por ejemplo, hubieron de multiplicarse a consecuencia, también, de la necesidad de disponer - a costa de rellenar las áreas acuáticas - de nuevos terrenos para la edificación de viviendas. La construcción y cuidados de calles y calzadas constituyó preocupación temprana.

En la segunda mitad del siglo XVIII, la autoridad virreinal racionalizó el empedrado de las calles de la ciudad. Hasta entonces, para precavar el deterioro de las fachadas y tener franca la entrada, cada dueño de casa empedraba el espacio exterior que se le antojaba suficiente, usando materiales elegidos según su leal saber. De aquí, que, pasando tiempo, los guijeros desprendidos y mal reparados formaban un piso todavía peor que el

primitivo de tierra. La autoridad, repetidas veces, quiso poner remedio a ello, pero como el mecanismo oficial con que se pretendía resolverlo suponía dejarlo todo al arbitrio de los propietarios, los varios bandos publicados no produjeron solución alguna.

Al respecto, la primera disposición oficial afortunada (26 de octubre de 1769) procede del Virrey Marqués de Croix, pues establece el saludable precedente de obligar a los escurridizos casatenientes a contratar los servi cios, previamente reglamentados, de empedradores profesionales, "matricula dos".

Las embarcaciones empleadas para el transporte de personas y de mercan - cías eran de diversos tipos; para los indígenas, la trajinera, "acalli", de - tamaño considerable, larga y de fondo plano.

Desde Chalco, un servicio diario de pasajeros empleaba este tipo de lanchas cuya capacidad era de 50 ó 60 personas. Cada noche salían de Chalco y llegaban a la capital en la madrugada. Otras lanchas semejantes transportaban productos para conducirlos al mercado. También se usó un tipo de embarcación más pequeña de uno o dos remos, con cupo para una o dos per sonas, tripulada generalmente por mujeres.

Sobre el lago de Texcoco funcionaba un servicio de embarcaciones para pa - sajeros que partía de San Lázaro, pasaba por el Peñón Viejo y llegaba has - ta Texcoco. Esta navegación, atendida exclusivamente por indígenas, uti - lizaba trajineras construídas por ellos.

En Nueva España, la aplicación mecánica de la rueda y la bestia de carga revolucionaron la capacidad productiva del hombre. Su influencia no fue menos importante en el desarrollo de los transportes.

Salvo los pocos caballos traídos para la Conquista e importados a Nueva Es - paña en los primeros tiempos, el indio, además de ser usado como bestia - de carga, debió cargar en sus hombros al hombre blanco que viaja por las veredas mexicas, y ello a pesar de que Fray Juan de Zumárraga introdujo el asno en Nueva España desde 1533, y que poco antes (1532) Fr. Sebas-

tián de Aparicio fabricara las primeras carretas.

Los españoles se sirvieron de ese sistema de transporte humano. Pronto abusaron de él. Los misioneros no dejaron de quejarse y, a menudo, manifestaron su repudio a la transformación de seres humanos en bestias de carga. El Obispo Zumárraga, en carta del 27 de agosto de 1529, denunció a los viajeros españoles que se servían de los "totames", sin tan siquiera proveerlos de alimentación, debido a lo cual muchos morían en los caminos. Los mineros eran peores; a los indios imponían cargas excesivas y los obligaban a recorrer distancias de 30, 40 y 50 leguas, dice la Enciclopedia de México. Zumárraga cuenta que en la provincia de Tepeaca murieron más de 3,000 indígenas a los que se obligaba a transportar cargas a las minas. Fue necesario una real cédula (17 de octubre de 1532) y una Bula Papal - "Sublimis deus" - expedida en 1537 por Pablo III, para que se dispensara al indígena del agobiador papel de bestia de carga y para que, lateralmente, se establecieran las primeras bases jurídicas que agilizaron el caminismo mexicano y activaron la dinámica del transporte en Nueva España.

Así se explica usted el vértigo, que en otra forma no puede calificarse, de la actividad del flamante Cabildo de esta Ciudad en proceso de reconstrucción. Cabildo que dicta mil y mil disposiciones, muchas de ellas referidas a balbuceantes pero elocuentes determinaciones que irón modelando la estructura del transporte en la metrópoli heredera de Tenochtitlán, publicadas en la "Guía de las Actas de Cabildo de la Ciudad de México".

16 May. 1525 : Prohibición de transitar con "cosas" pesadas en la Calzada de Tacuba, para no dañar la alcantarilla y el puente.

19 Oct. 1526 : Se limitan los precios de las cargas que traen los arrieros. Por cada carga de 10 arrobas se pagará no más de 25 pesos de oro. La pena será de un marco de oro.

Feb. 1527 : Prohibición de correr o arremeter caballos o mulas en el tianguis de Tlatelulco entre los indios, so pena de 19 pesos de oro, (sin fecha, pero debe ser posterior al 15 y anterior al 22 de febrero de 1527).

- 11 Mar. 1532 : *García Olguín dijo que presentó la información que le pidió el Cabildo sobre lo que pueden dar los dueños de carretas y recuas para pagar el trabajo de Juan González de León para adobar y arreglar el camino a Veracruz. Dijo que aún se le deben al dicho Juan González de León 50 pesos de su trabajo, y que deben pagárseles por haber hecho un gran servicio a la ciudad. El Cabildo pidió la presencia del interesado para proveer lo que sea necesario.*
- 21 Ags. 1532 : *Se mandó pregonar la orden de la Audiencia sobre que nadie debe sacar de la ciudad ni armas ni caballos.*
- 25 Sept. 1534 : *Se mandó pregonar que el herraje de caballos se cobre a 6 tomines de tepuzque y la mitad por reherrarlos; y el de las mulas, a medio peso, y la mitad por reherrar las.*
16. Abr. 1535 : *Se mandó a Francisco de Santa Cruz y a Ruy González regidores, que vayan a abrir y hacer el camino para las carretas, que vaya a Cuajimalpa.*
- 20 Nov. 1535 : *Pregón para que todos los arrieros que traen cargas a la Ciudad de la Veracruz, sean obligados a traer la tercera parte de la carga de vino y no de otras mercaderías so pena de 20 pesos de minas.*
- 7 Ene. 1536 : *Se ordena que las personas que amansan las bestias para montar, desde el comienzo hasta que esté enseñada, no cobre más de 6 pesos de oro del que corre.*
- 21 Ene. 1536 : *Se manda a Bernardino Vázquez de Tapia y a López de Samaniego, vayan a ver el camino que va a la cantera, e informen de los pasos malos que hay para las carretas. Se ordena que Francisco de Santa Cruz y Juan Velázquez de Salazar vayan al camino de Cuajimalpa, para que in-*

formen del estado en que se encuentra. Se ordena a Francisco Manrique y a Luis de Castilla, regidores, vean los caminos que van a los montes, por la estancia de Doña Marina.

- 2 Jun. 1536 :* *Se acordó que todos los integrantes del Ayuntamiento vayan a hablar al virrey, sobre cómo en los reales de plata hay confusión en el precio de las carretas y acarreo; unos cobran a 12 granos de tepuzque y otros 11 cada carreta.*
- 19 Jun. 1536 :* *Se ordenó que Juan de Mancilla y Ruy González, regidores, hagan cumplir la ordenanza del precio de acarreo de las carretas que andan en el camino de Veracruz, y que fijen en 5 tomines cada arraba.*
- 20 Nov. 1537 :* *Se mandó notificar a las personas que hacen carretas, las hagan buenas, de madera recia, seca y curtida.*
- 15 Nov. 1538 :* *Se fijó el precio del herraje de los caballos en 4 reales y medio de plata por las 4 patas; las mulas a 4 reales de plata; y por reherrar, la mitad de los precios.*
- 17 Dic. 1540:* *Se mandó pregonar que todos los que traigan carretas vayan a pie delante de ellas cuando transitan por la calzada que va de San Lázaro a Chapultepec.*
- 31 Dic. 1540 :* *Se mandó notificar a Juan de Villaseñor que cierre la calle que hizo para meter canoas.*
- 15 Jul. 1541 :* *Se mandó pregonar que ningún vecino tenga a las puertas de su casa ninguna carreta vacfa o curgada, ya que obstruye el paso de los caballos.*
- 16 Ags. 1542 :* *Se ordenó a Miguel Casado, maestro de hacer carretas, que informe de que medidas las fabrica. Declaró que*

de 3 varas de largo por una de ancho. Suele hacerlas más chicas, si así se lo ordenan. Se acordó que las carretas no tengan menos de 3 por una vara, so pena de perderlas y 3 pesos de oro común; que la carretada de leña cueste 1 peso de oro; y el acarreo de 12 fanegas de trigo a 6 tomines de oro.

- 18 Jun. 1545 : Se mandó pregonar que nadie puede entrar a caballo en los portales de la carnicería el día que se pesa la carne, bajo pena de 3 pesos de oro. (Nota al margen de haber se pregonado).
- 14 Sept. 1545: Se acordó que los arrieros que vengan de Veracruz traigan la tercera parte de sus cargas de alimentos y bebidas, y que cada vez que vengan declaren su carga ante la justicia, bajo pena de 10 pesos. Se pidió al virrey Antonio de Mendoza lo confirme y lo mande pregonar.
- 24 Sept. 1545: Se acordó que los arrieros que vengan a Veracruz traigan un tercio de sus cargas de bastimentos y jabón, bajo pena de 10 pesos. Se pidió al Virrey Antonio de Mendoza lo confirme y lo mande pregonar.
- 3 Mar. 1547 : Se acordó que las personas que traen a vender ganado y caballos, que no los vendan en la Plaza, delante de la Audiencia, sino que lo hagan frente del agua, hacia la casa del Marqués, bajo pena de 6 pesos de oro. Se pidió al Virrey Antonio de Mendoza lo confirme y mande pregonar.
- 10 Ene. 1549 : El regidor Ruy González propuso y se acordó que se pongan almenas de piedra en los puentes de las acequias, y pilares en las esquinas, para defensa de las carretas. Se le comisionó para que compre lo necesario.

- 25 Feb. 1549 : El regidor Ruy González pidió que se mande ver los pilares de los portales de las casas del contador Rodrigo de Albornoz, pues conviene quitarlos para la obra de la acequia que va por la plaza, para que toda ella que de ancha y puedan pasar las barcas y bergantines. Se acordó que la ciudad nombre a una persona y el contador a otra para que vean la obra y se tome una decisión.
- 19 Jul. 1549 : Se mandó que las carretas para traer leña sean, del tamaño establecido por la Ordenanza, bajo pena de perder la leña. Se mandó pregonar.
- 4 Ags. 1558: Que los que tratan de domar los novillos que se vendrán para labranza y carretería, no pidan más cantidad de la que pareciere justa.
- 10 May. 1566 : Se acordó vender las canoas de la Ciudad (se refiere a las que daban servicio oficial).
- 23 Ags. 1568 : Se mandó que no entren ni anden por la Ciudad las carretas y los carros de bueyes o mulas por las calles que están empedradas o por las que hay caños de agua, para evitar el que las destrocen. Que no pasen por encima del caño de agua que viene de Chapultepec. Que las carretas que llevan materiales para obras dentro de la Ciudad entren por las calles no empedradas y las demás que descarguen fuera, para lo cual se harán descargaderos en la calzada de Ixtapalapa, en la de San Juan, en la de San Francisco y en la de Nuestra Señora de Guadalupe, para que la carga se meta a la Ciudad por canoas bajo pena de perder los carros. Se pidió a la Audiencia que confirme esta ordenanza para mandarla pregonar.
- 4 Abr. 1578 : El obrero mayor Antonio de Carvajal propuso que para

solucionar el problema de la entrada de carretas a la Ciudad, se abra otra calzada además de la de Santa Catarina, que en tiempo de lluvia se vuelve intransitable. Informó que el virrey Martín Enríquez está de acuerdo, por no ser muy grande la inversión que habría que hacer.

- 25 Sept. 1579 : *Se acordó tratar con el virrey Martín Enríquez sobre los daños que causan los carros y las carretas a los empedrados.*
- 19 Nov. 1584 : *Guillén Brodatty presentó lo acordado con el virrey y arzobispo Pedro Moya de Contreras sobre la entrada de carros a la ciudad y su limitación para que no dañen las calles, y de los lmites a que han de llegar.*
- 24 Nov. 1584 : *Se encomendó a Juan Velázquez de Salazar y a Guillén Brodatty hacer las ordenanzas para los carros que no deberán entrar a la ciudad.*
- 27 Nov. 1584 : *Se encomendó a Diego de Velasco y Guillén Brodatty con certar el arrendamiento de la correduría de caballos con Cristóbal Gómez, por el tiempo y precio que convenga.*
- 14 Mar. 1591 : *El tesorero Gerónimo López acepta encargarse del empedrado de la calle de las Ataranzas. La ciudad ordena que los vecinos de esa calle paguen el costo.*
- 16 Sept. 1591 : *Se ordena que se le pida al virrey no entren carretas a la ciudad, que se haga el descargadero, que se aderecen las calzadas que lo necesiten.*
- 20 Sept. 1591 : *Se comisionó al tesorero Gerónimo López y a Baltasar Mexía para que hagan nuevos memoriales sobre la prohibición de la entrada a las carretas a la ciudad, y que mientras que hace el descargadero, las mercancías entren*

en carretones desherrados tirados por sólo 2 mulas ó 2 bueyes.

- 27 Sept. 1591 : Se ordena buscar la ordenanza que prohíbe la traída de pipas de agua en carretones, y, de no encontrarse, que se haga.*
- 31 Oct. 1591 : Que se pida que los coches no tengan más de 2 ó 4 caballos, porque no hay muchos.*
- 14 Nov. 1591 : Se acuerda que Baltasar Mexía y Gerónimo López hagan una ordenanza para que no entren carretas ni carros herados a la ciudad porque rompen los empedrados.*
- 4 Nov. 1593 : Se ordena al obrero mayor que mande aderezar con piedra y tierra la calzada de San Hipólito para que puedan pasar carros y carretas.*
- 2 Jun. 1597 : Se acuerda que se vendan los carros que ya no sirvan en la plaza de la almoneda.*
- 18 Ags. 1597 : Se ordena que Francisco Escudero, obrero mayor, quite los carros que trajinen por la ciudad, por el precio más cómodo, para reparar la calzada de Tacuba para la procesión de Nuestra Señora de los Remedios.*
- 3 Abri. 1599 : Que las cargas de piedra y otros materiales entreguen jaladas por 3 yuntas y por las calles que menos perjuicio hagan a la ciudad.*

De fines del siglo XVIII - 31 de octubre de 1797 - es el bando que podemos considerar como un primer reglamento de tránsito, pues prohibía "que ningún cochero aligere los pasos de las mulas ni atropelle persona alguna, de cualquier clase y calidad que sea, antes vayan vaciando y avisando para que se aparte, ni menos impidan el tránsito con arrimar demasiado los forlones a la pared; se prohíben las competencias de carreras y adeluntamientos

a porfía; que no usen de su ejercicio estando ebrios; que no pueden despedirse y dejar sus amos sin avisarles algunos días antes; y que no domén mulas por las calles con madrina, ni se pongan broncos y carreras en los coches".

El mandamiento real prohibía el alquiler de los coches, y reservaba estrictamente su uso a los dueños.

Para 1784, antes de que llegue a Nueva España un hombre excepcional como Urbanista y como virrey, Juan Vicente de Güemes Pacheco y Padilla, 2o. Conde de Revillagigedo (1740-1799), por los canales de la Viga y de San Lázaro entraron 52,385 canoas transportando frutos para la despensa de los 120,000 habitantes de la metrópoli, cuyo apetito, en ese mismo año, debe calmarse con el consumo de 53,086 carneros, 12,788 de garbanzo, - - 10,554 de frijol y 780 de arroz. Por las 397 calles y callejones de esa gloriosa ciudad, salpicada de 78 plazas y plazuelas, circulan 667 coches que atienden las necesidades de transporte urbano, coches clasificados por modo de los: los pesados "bombes", carrozas para los nobles: "estufas", para virreyes y arzobispos; "forlones" y "volantes", de pesadas cajas, sin muelles ni pescantes; y los "quitrines", ligeros, frágiles y conducidos velozmente por un caballo.

Dirigiendo los destinos del virreinato de 1771 a 1773, Juan Vicente de Güemes Pacheco y Padilla, Conde de Revillagigedo, más que gobernante prudente y urbanista audaz, fue una enzima que en el aldeanismo novohispano desató una vigorosa reacción en cadena de vivacidad y dinamismo que produjo una nueva dimensión mental. Para el destino y el ritmo de la ciudad, Revillagigedo fue aliento nuevo, aliento inspiradamente constructivo que más que aludir al empedrado, a la cantera o a la apertura de nuevas calles y jardines, oxigenó los espíritus de quienes, incidentalmente, requerían del empedrado de la cantera, de las calles y de los jardines para el cómodo vivir. Revillagigedo no sólo convulsiónó el pulso de la capital: emulsionó conciencias. Con él, los transportes urbanos recibieron excelente impulso.

Manuel Antonio Valadez Munguía y Saldaña (1724-1814) obtuvo el 20 de ju-

lio de 1793 la concesión, otorgada por Revillagigedo, para establecer lo que era una idea afortunada y un servicio público oportuno: los llamados "sitios" de coches, o coches de providencia, coches y cupées "decentes", servicio que además del apoyo del señor virrey conquistó el del público.

Con la virreinal concesión en la bolsa, el diligente empresario-poeta, ni tardo ni perezoso, se dió a la tarea de montar los mecanismos de operación de tan lindo negocio que habría de manejar durante nueve años. Así, lo primero que hizo fue aplicar los principios de la mercadotecnia y localizar los lugares más estratégicos para ubicar los "sitios" (estaciones) para los primeros flamantes coches. Y antes de un mes después de la fecha de la concesión, el 15 de agosto de 1793 sus coches empezaron a rodar por aquellas calles de Nueva España y de Revillagigedo.

El Reglamento que entonces se estableció y publicó el 6 de agosto de 1793, primero en su género en la Ciudad de México, no deja de ser interesante y pintoresco, y que ahora reproducimos limando algunas durezas de la prosa oficial de la época:

1. Los coches de providencia para servicio del público de México, deberán ser cerrados y decentes, como también las libreas de los cocheros. No serán uniformes sus carrocerías por no haber tiempo competente para ello y en premio a la brevedad; pero se procurará que lo sean en el color de las cajas, que serán verdes con guarnición amarilla, el juego encarnado y con un medallón en la espalda. Se numerarán comenzando con el número uno, y así progresivamente, según se vayan estableciendo; con cuyos números se sabrá fácilmente cual sea el responsable en todo hecho. La librea será casaca y calzón azul, chupón, collarín y vuelta encarnados, y en la cartera de la casaca habrá una fragua matizada de varios colores.
2. Por cuanto de momento no se dispone del número necesario de coches, se dará principio con sólo ocho; y serán aumentados según se reconozca la falta y estarán dispuestos para empezar a dar servicio el día 15 de agosto del año corriente (1793).

3. *Diariamente, dos de estos coches se situarán en la calle del Portal de Mercaderes, con inmediatez a la esquina del cartel de comedias (corresponde hoy a la Esquina que ocupa el Hotel Majestic, en la Plaza de la Constitución y Av. Francisco I. Madero); dos en la plazuela del Convento de Santo Domingo (hoy plaza 23 de mayo); dos en la calle del Palacio Arzobispal, (hoy Esquina de calles de Moneda y Lic. Primo Verdad); y los dos restantes en la calle del despacho principal que corresponde al número 12 de la calle de Zuleta (hoy Venustiano Carranza); se mantendrán preparados en los tres primeros sitios, interin no estén fletados, desde las siete de la mañana hasta la una, y desde las tres de la tarde hasta las nueve de la noche; y a esta hora, en las noches que fueren de comedia, se reunirán seis en la plazuela del Colegio de las Niñas (hoy Esquina de las calles de Bolívar y Venustiano Carranza) hasta su conclusión, para que los que gusten puedan conducirse a sus casas.*
4. *Cuando por algún motivo extraordinario, como corridas de toros, sea necesario reforzar el puesto más inmediato, o habilitar otro sitio, se procurará hacerlo informándolo oportunamente al público.*
5. *Para que sirva tanto de divisa como para que en las noches oscuras se aumente la luz a los coches para el mejor manejo de las mulas, luego que dé la oración se encenderá un farolito que cada coche tendrá por la parte del vidrio, el que se mantendrá encendido hasta retirarse al despacho principal.*
6. *Con el objeto de que descansan el ganado y los cocheros desde la una hasta las tres de la tarde, se establece que los coches falten en este período en los lugares asignados. Esto, sin embargo, no impedirá que continúen trabajando aquellos coches que hubieron tomado pasaje en las horas reglamentarias, ni menos aún para quienes los necesitan durante dichas dos horas, para lo cual es necesario acudir al despacho principal donde se le habilitará con la posible prontitud, teniéndose preparado para estos casos un par de mulas de las que deben alternar por las tardes, y uno de los cocheros supernumerarios; pero en este último caso, deberán pagar lo correspondiente a una hora,*

aunque sirva sólo un cuarto, y cuando pase de la hora, lo correspondiente a la tasa.

7. *Estos coches sólo se tomarán por horas, a razón de 4 reales por cada una (a menos que el tiempo que se necesiten sea tan corto que sólo sea para un cuarto o algo más); en este caso, sólo pagará dos reales; pero llegando a la media, ya será estipendio el de cuatro reales, seis por hora media, ocho por dos horas, y así progresivamente, sin que a alguno le queda arbitrio de prorratear el tiempo por cuartos de hora; pues cuando, V. gr., ocupe el coche por hora y cuarto, deberá pagar seis reales como si fuera por hora y media, etc. y esto deberá entenderse sea de noche o de día, en tiempo sereno o de lluvias, pues el fin es que el público se sirva siempre con igualdad. Sólo se alterará esta cuota en los viajes que se hagan concluda la comedia, que será cuatro reales por cada uno, aunque se haga en un cuarto de hora, respecto a que por esta contingente utilidad se han de mantener los coches desde las nueve de la noche en la plazuela asignada hasta la conclusión de estas funciones y que en tiempo de lluvias, frecuentes en tales horas, será considerable el maltratamiento de los coches y libreas.*

8. *Estas horas deberán contarse desde el punto en que se tome el correspondiente recibo de mano de cochero y mayordomo al tiempo de fletar el coche, hasta el regreso al lugar de su destino, pues en todo este tiempo se considera ocupada por el individuo que lo toma; pero no habrá variación con el flete aunque los coches salgan de gorritas afuera a los paseos comarcanos, como son La Piedad, La Viga, El Peñón, La Tlaxpana, Rómula y otros parajes que no pasen de una legua.*

9. *Cada cochero llevará número competente (suficiente) de recibos impresos de horas y medias horas, que deberá entregar a los interesados al tiempo de concertarse. llevará también una orquilla pequeña de metal, para que el mismo flete (y no el cochero) introduzca en la orquilla los reales que debe pagar. Se pide a los sujetos que tomen los coches que de ninguna manera alteren este sistema, pues de que*

ellos introduzcan los valores por su mano en la expresada orquilla a vista del cochero, y a que tomen de la de éste el correspondiente - recibo, depende el arreglo en el punto más difícil.

10. *Los cocheros estarán obligados a advertir a las personas que tomen los coches, luego que los dejen, que inmediatamente los registren, para ver si en ellos se olvida alguna cosa; pues con tal método que dará cerrada la puerta a todo reclamo que pueda hacerse después de tiempo.*
11. *No debiéndose ocupar dichos coches sino por una, dos, tres o cuatro personas, los cocheros no permitirán que se excedan de este número, y tampoco que en la zaga (o como vulgarmente dicen, "en la tablita") se conduzca gente alguna, a menos que sea algún criado de quienes lo hubieren fletado, lo que se advertirá a los cocheros.*
12. *Como podrá ocurrir que a veces a un mismo tiempo lleguen dos o más personas a alquilar el coche, para ahorrar disputa, se declara que adquirirá el derecho de preferencia aquella que hubiere tomado el - recibo de mano del cochero, o del mayordomo.*
13. *No se alquilarán ninguno de estos coches a personas indecentes y que se presenten con trajes asquerosos; tampoco para conducir enfermos a los hospitales; a menos que sea algún herido o acometido de accidente imprevisto en la calle, pues en estos casos, la caridad exige la alteración del método; y mucho menos para conducir cadáveres.*
14. *Por ningún motivo los cocheros pedirán gratificación alguna a las personas que los ocupen, aunque aleguen haberse mojado u otras incomodidades, pues con conocimiento de que esto no ha de faltar, se les asignarán los correspondientes salarios; pero si (los clientes) voluntariamente los quisieran gratificar prendados de su porte y buen proceder, podían asentir a ello, advertidos, para que se manejen con la debida sumisión y cortesía, que cuantos tomen el coche, son, por aquel tiempo, sus verdaderos amos.*

15. *También deberán estar atendidos los cocheros (y del mismo modo los que los fleten para que por ningún motivo lo soliciten) que ni por la mayor urgencia han de correr ni galopar, así dentro de la ciudad, como fuera de ella, sino que han de usar un paso regular y rodado, por estar prohibido aquellos por reales pragmáticas, órdenes y bandos del Gobierno y, a más de ser molesto a los que los ocupan y a los vecindarios, resulta en perjuicio de los empedrados y de los mismos cocheros.*
16. *Finalmente, para ahorrar toda siniestra (sic) interpretación, salvar toda duda y que el público quede enterado de los buenos deseos del asentista (del concesionario), se declara que sí, por ejemplo, a la hora de salir de palacio, o para conducirse a él u otras oficinas, toma un sujeto el coche concertado (contratado) y ha de pagar con otros o prorrateo del flete, y por vivir en diferentes calles el coche va haciendo las paradas respectivas, que toda esta diligencia no se debe contar sino como un solo viaje, y que solo deberán pagar lo correspondiente a todo el tiempo que debe tardar el coche en llegar al lugar de su destino. Pero que si fletado éste para conducirse del Coliseo o a sus casas en tiempo de lluvias, evacuada esta diligencia quiere el fletante valerse del coche para que continúe a hacer otro viaje, éste deberá ser nuevo para la paga, con arreglo a la expresada tarifa".*

La concesión de los transportes urbanos se le cancela en 1802, y en manos de influyentes con mejores contactos, Carlos Franco y Antonio Banineli, debe entregar su experiencia, abrirles la caja fuerte de los secretos de sus transportes y hasta la empresa por él creada. Para "taparle el ojo al macho", la autoridad se apresura a emitir un "nuevo" Reglamento con fecha 7 de enero de 1803, que detalla "las calidades de los fletamentos de coches de providencia, durante la contrata y privilegio exclusivo concedido a don Antonio Banineli por diez años, contados desde el día 8 de diciembre de 1802".

La nueva reglamentación, prima hermana de la primera por la similitud de sus disposiciones por más que para disimular incluye algunas nuevas, abor_dó ejecutivamente el caso del alcoholismo en los cocheros. "Que el cochero

que estuviere ebrio o se embriagara en el acto de su servicio, la primera vez sufrirá 8 días de grillete en las obras públicas; doble por la segunda; y al arbitrio del corregidor por la tercera... "

El reglamento en cuestión contemplaba disposiciones tan prudentes como aquellas del derecho a prioridad para el uso de los coches, advirtiendo "que si ocurrieran a un tiempo dos personas de distinto sexo a fletar coche y no hubiera más que uno, será preferida la mujer por la debilidad y recomendación de su sexo; y si fueren dos del mismo (sexo), ha de preferir a quien primero hablare al cochero; y si por una rara casualidad ambos hablaren a un tiempo, preferirá a quien primero tomare la llave de la portezuela..."

Preocupaba ya desde entonces los probables abusos de los cocheros, que no es otra cosa, que un fenómeno de demanda de transporte que supera la oferta de vehículos disponibles. Así, al señalar las tarifas oficiales, indica que deben acatarse "no sólo dentro de la ciudad, sino una legua fuera de ella, como Guadalajara, Peñón, Piedad, Tlaxpana, Etc."

Y a los pasajeros olvidadizos y a los cocheros aprovechados, advierte que "luego que los fletadores desocupen los coches, los cocheros les han de pedir que los registren para que vean si han dejado alguna cosa"; y si por casualidad la dejaren a pesar del reconocimiento, el reglamento no transige con el hipotético "derecho" del hallazgo, sino que exige que "la restituirán los cocheros sin exigir hallazgo ni gratificación, so pena de que serán castigados como ladrones..."

La tradición de la propina no la tolera ni fomenta el reglamento en cuestión: "los cocheros no han de pedir, directa o indirectamente, gratificación, refresco, gala ni otro gage, como lo quiera que lo nominen, ni en pretexto de más pronto y mejor servicio ni por haber sufrido al mojarse u otra incomodidad..."

Disponía también que hubiera treinta coches de providencia, marcados del 1o. al 30, con cifras de nueve pulgadas de largo; que fuesen de hechura corriente pero sólida; decentes de todas sus partes, así interiores como

exteriores, con cocheros de librea, sombreros de tres picos, casaca y calzón de un color, chupa, vuelta y collarín de otro y franja de hilo de colores.

Prevenfase que los coches se situáran diariamente de 7 a 13 horas y de 15 a 22 horas, distribuyéndose así: 12 frente al atrio de Catedral; dos en la calle que fue del Arzobispado (hoy de la Moneda); cuatro en la Plaza de Santo Domingo; dos en la Plaza de Jesús (hoy Av. Pino Suárez y Rep. del Salvador); y los diez restantes en la Casa de Proveduría, dejando en libertad a los concesionarios para que, si querían, en tiempo de aguas pudiesen dos de los diez coches de repuesto frente a la Dirección de Tabaco y otros dos frente a la Pólvora y Naipes, 15 minutos antes de las 12 horas y antes de las 17 horas, que correspondían a las horas de salida de los empleados, y disponiendo que en los días de comida (función en el Teatro Coliseo) pasasen 6 de los coches a situarse en la Plaza del Colegio de Niñas (hoy esq. de las calles de Bolívar y Venustiano Carranza), desde la oración de la tarde, hasta que, acabada la comida, la guardia se retirara.

El precio de alquiler sería de 5 5 por día, 20 reales por medio día, 4 reales por hora y 2 reales por media, quedando prohibido a los cocheros hacer galopar a las mulas o caminar perezosamente.

Por supuesto, la rigidez de las tarifas incluyó excepciones saludables que, inspiradas en la reglamentación de Revillagigedo de 1793, se refieren a que cuando los cocheros se desvelaran por servir a los trasnochadores que iban al Coliseo, estos "deberán pagar 4 reales por viaje aunque durara menos de 15 minutos..."

La cortesía y hasta la estética no estuvieron ausentes del rigor de los acuciosos redactores de este segundo Reglamento. Así, indican que los cocheros, además de profesionales, jóvenes y pulcros, deben ser corteses; "han de ser prácticos y no aprendices, hombres de conducta regular, sin vicios de embriaguez, ni viejos faltos de fuerzas; y estarán obligados a tratar con comedimiento a cualesquiera persona que ocupen sus coches..."

El Reglamento especifica que salvo los concesionarios, ninguna persona po-

dfa poseer coches de alquiler, "pena de \$ 50 por la primera vez, de \$ 100 por la segunda, y de perder el coche y las mulas por la tercera".

Concluida en 1812 la concesión de Banineli, Domingo María Pozo, Vocal de la Junta de Policía, elaboró un Tercer Reglamento (1o. de agosto de 1812) que el virrey Venegas confirmó el 25 de octubre de ese año. En él se estipuló un impuesto anual, por coche, de \$ 50 destinados al empedrado de las calles.

Estas disposiciones operaron hasta 1818, en que a cambio de \$ 5,500 anuales, el Tte. Cor. Francisco Bustamante tomó la concesión que le fue retirada en el México Independiente, el 30 de julio de 1824.

Quando la Revolución de Independencia toca a las puertas de la capital virreinal; cuando el enviado del Padre Hidalgo, José Mariano Jiménez, lleva en persona un ultimátum al virrey Venegas a su residencia en Chapultepec; cuando las avanzadas insurgentes se encuentran en Cuajimalpa y hasta ocultan la caballada en las cuevas de San Agustín de las Cuevas (hoy Tlalpan) pasa de 2,500 el número de coches que circulan en la entonces, histerizada Ciudad de México.

La amenazadora proximidad del ejército insurgente de Hidalgo no era la única molestia que padecían los 150,000 habitantes de la Ciudad de México; sufrían, también, la del "intenso" tráfico de aquellos 2,500 coches que rodaban por las calles, muchos "incomodos por el ruido infernal de su tránsito, cimbrando los edificios con lo pesado de sus cargas; estropeando el empedrado y causando no poca alarma a los habitantes de aquellos buenos años", años que empezaron a dejar de ser "buenos" desde que en Dolores, la noche de un 15 de septiembre, Hidalgo le fracturó la columna vertebral a la conventual tranquilidad del virreinato.

A partir del Grito de Dolores, la vida de la Ciudad de México reflejó con fidelidad las características de la lucha armada de Independencia. Así durante once años, hasta 1821. Al terror que las tropas de Hidalgo trajeron a los capitalinos cuando llegaron a los goteras de la ciudad, siguieron largos años de inquietud cuando eran inquietudes los triunfos de Morelos; o

de casi agonía cuando aparentemente la insurgencia se había desintegrado, desgastado o desvanecido por lo prolongado de la lucha y una mayor eficiencia española en el campo de las armas y en la táctica de la represión.

En ese lapso, la evolución de los transportes citadinos repta mansamente. Nada significativo ocurre. La tecnología aplicada al transporte permanece estática; el vapor, usado para el transporte habría de inaugurarse en Inglaterra hasta 1825 y, en México, en 1850, en un tramo de 13.6 Kms. entre el Puerto de Veracruz y El Molino. El primer gran ferrocarril que brindó a la Ciudad de México las ventajas del transporte fue el México - Veracruz en 1873, con 470.8 Kms., cuando en Inglaterra se disponían de 13,200 Kms. de vías férreas y en los Estados Unidos de 13,711 Kms.

EPOCA INDEPENDIENTE

Al consumarse la Independencia de 1821, la Ciudad de México, fue escenario, actor y espectador de un alud de sucesos, reacciones, emociones, circunstancias y fenómenos riquísimos en matices de todo tipo: políticos y religiosos, psicológicos y filosóficos, humanos y económicos. Ingenuos unos, inspirados otros, grotescos algunos, muchos descabellados. Nunca tuvieron mejor tribuna la gran dilocuencia, el patriotismo exacerbado, la insensatez que no por bien intencionada es menos irreflexiva... Era el grito, el primer grito del niño que cobra su primer contacto con el oxígeno del mundo al abandonar mediante forceps, un vientre dentro del que a obscuras permaneció 300 años.

Así al consumarse la Independencia, sobre la capital se extendió un singular aliento nacionalista. En típica reacción pendular, este aliento condujo a los exaltados a pensar que la liberación más que el destierro de los españoles, suponía el rescate de lo indígena y el retorno del país, y de la Ciudad de México en particular, a un ámbito histórico identificado con la Gran Tenochtitlán.

Hubo proposiciones que se refirieron, concretamente, a la dinámica urbana y a los transportes de la ciudad de México. En el " Proyecto de Policía para la Ciudad de México, que un europeo-americano presentó a su Alteza Serenísima, la Regencia del Imperio Mexicano", impreso por Mariano Ontiveros en 1821, se cosechan excelentes ejemplos de la vehemencia independentista que propone soluciones urbanas para la capital.

Entre otras cosas, este "europeo-americano" sugiere "construir un gran canal de 50 varas de anchos por 6 de profundidad que circunde la Ciudad de México en un radio de media legua desde el centro de la Plaza Mayor. Con este gran canal se comunicarán otros canales que, en diferentes direcciones, han de cortar el ámbito de México, los cuales serán navegables, adornadas sus orillas con árboles y calzadas y dotados de puentes para agilizar la comunicación. Todas las calles estarán empedradas y tendrán banquetes enlosados de dos y media varas de ancho y una sesma de alto."

También sugiere que para vigorizar la tributación fiscal de la Ciudad, "todo coche que rueda dentro de la Ciudad de México pagará un real diario. Por cada caballo, mula o burro que esté dentro de la ciudad, se pagará una cuartilla cada día".

Para entonces, la capital albergaba 140,000 habitantes. El servicio de transporte urbano, entonces, era atendido por 2,500 coches, entre particulares y los de alquiler.

Los transportes, como la vida de la capital - la vida toda de la República - hubo entonces de atrofiarse, encenegarse en los pantanos de las frecuentes asonadas, guerras civiles e invasiones extranjeras que convulsionaron al país.

Obviamente, la capital no permaneció impermeable a las convulsiones que agitaron al país durante largas décadas del Siglo XIX. Más bien, punto político neurálgico, la ciudad de México las padeció más directa, incisivamente; convulsiones que esclerosaban todo desarrollo social, político, económico y urbano.

Durante el Siglo XIX, la canoa indígena aún resuelve con eficiencia el pro-

blema del transporte de pasajeros y mercancías y el de la recreación del capitalino.

El Canal de la Viga era importante vía fluvial y, sin duda, el paseo más socorrido y el más hermoso por estar en pleno y fertilísimo campo. "La Calzada está dividida por tres hileras de frondosos sauces; por la central, la más ancha, transitan jinetes y carruajes; y por las laterales, la multitud de paseantes que no tienen para alquilar siquiera un caballo y menos un carruaje; a pesar de ello, son los más alegres del paseo", dice Emma Cosío Villegas en la "Historia Moderna de México".

La desecación de los lagos, iniciada aún antes de la Conquista y proseguida impetuosamente durante el virreinato, no pierde ritmo durante el S. XIX; error que frecuentemente se comete y se festeja porque, dígase lo que se diga, sella el destino ecológico de la Ciudad de México y le impone la pesada carga de despejar una paradoja urbana; combatir y expulsar el agua para poder crecer; y mientras más crece y se vuelve monstruosa su sed, buscar la reconciliación con el agua y mandarla traer desde distancias enormes y antieconómicas.

Si urbanismo es armonía y su primer gran exigencia y expresión es armonizar, organizar, estrechar la interdependencia del ambiente natural a los fines y necesidades del hombre, y establecer entre ambos una identidad de tal manera eficaz que le permita la realización de su destino, el urbanismo, pues, en la Ciudad de México, muchas veces ha ignorado sus recursos, su misión, y lo que es peor: se ha olvidado del hombre al dejar que la capital, ciudad lacustre con cultura lacustre, inscribiera al agua en la lista de sus enemigos personales.

El comandante del Mexicaltzingo, Manuel José Robledo de Bejar, impecable coronel de caballería, decide incursionar en los ámbitos de la marina, y en 1843 propone una simbiosis de caballos y canoas. Así sugiere el establecimiento, entre Xochimilco y la capital, de un sistema de canoas impulsadas por tracción animal, canoas que serían tiradas por potros, según publicó el "Diario del Gobierno de la República Mexicana" en su edición del 12 de marzo de 1843, proyecto que el 19 de julio 1843 mereció clevarse a categoría de concesión oficial para un período de 5 años.

A partir de 1840, los empresarios mejor informados de los avances europeos en materia de transportes, se hacían lenguas elogiando la aplicación del vapor en la navegación en ríos y lagos. "Cosas del diablo", decían las familias; "cosas del ingenio", replicaban gentes como Mariano Tagle, quien en 1840, según dijo el "Diario del Gobierno de la República Mexicana" en su número de 5 de octubre, "pidió un privilegio para fletar un buque de vapor que navegara por un nuevo canal que abriería, a cargo de su personal economía, desde ciudad (de México) hasta la población de Chalco".

El uso del vapor, hasta entonces reservado a gentes con más entusiasmo y vehemencia que con vocación empresarial, hubo de esperar a Mariano Ayllón para que, efectivamente, operarse con buen éxito en el ramo de los transportes.

"La navegación por barcos de vapor dará trabajo a los que los busquen, acortará la distancia, fomentará la industria, vivificará el comercio; será, en una palabra, uno de los más notables acontecimientos que marquen la era de la grandeza nacional. Poner pues, obstáculos a la obra del Sr. Ayllón, sería contrariar de una manera tan directa como eficaz los intereses más caros de la República. Y esto es precisamente lo que sucedería si no se hiciese efectivo el pago de la deuda sagrada que existe a favor de este ciudadano. Como ya hemos indicado antes, por una parte la falta de cumplimiento de los convenios celebrados; y por la otra la necesidad de erogar grandes gastos para la realización del proyecto, han hecho que el Sr. Ayllón haya tenido grandes compromisos para no suspenderlo. A pesar de todo, habría tenido que hacerlo así, a no ser por el generoso auxilio que le ha prestado el Sr. Fernando Collado, pero al punto que han llegado las cosas, los trabajos se paralizarían, la obra se haría irrealizable, el Sr. Ayllón quedaría arruinado y la nación resentiría un perjuicio gravísimo, si el crédito del Sr. Ayllón se confundiera con tantos otros, procedentes de contratos y especulaciones poco honrosas..."

Ayllón empezó a saborear la victoria el 13 de mayo de 1849, cuando, en la Garita de la Viga, fue testigo de la botadura del casco del primero de sus barcos de vapor, en cuya quilla exhibía un nombre elocuente, significativo:

"Esperanza", que en los primeros días de agosto de 1850 iniciara el servicio México-Chalco.

A partir de esa histórica fecha, los lagos de México se transforman en campo de operación del vapor y de un grupo de empresarios que, tras de la huella heroica de Ayllón, se improvisan transportistas. Para entonces, los tiempos de recorrido justifican con creces la introducción del vapor, en la navegación: saliendo a las 11:00 horas del embarcadero de La Viga, se hacen cinco minutos a Sta. Anita, 15 a S. Juanico, 20 a Ixtacalco y 23 a Mexicaltzingo. Total: 63 minutos. Al regreso, "favorecido el vapor por la corriente", superó su "record": 40 minutos.

El gobierno del Presidente Juárez, reinstalado en la capital en julio de 1867, nombró una Comisión para estudiar los problemas del Valle de México y proponer soluciones para la navegación libre en el canal de Chalco.

Como fenómeno significativo, debe hacerse notar que, incluso después de la introducción de las bestias de tiro y de carga, no fue sino hasta mediados del Siglo XIX cuando revolucionando el sistema de arrieros, en México se empezó a generalizar el uso de vehículos de carga y pasaje. Ello ocurrió después de la invasión norteamericana, de cuyos ejércitos los mexicanos aprendieron a servirse de los grandes carros de transporte y de las diligencias o carruajes de 9/12 asientos.

Varios acontecimientos convergen para que, en materia de transportes, la Ciudad de México empiece a cosmopolitarse, y que de ciudad-aldea preocupada solamente por un transporte urbano destinado a satisfacer sus estrictas necesidades dentro de su estricto perímetro, conquiste una nueva fisonomía: la de sede que se vuelve corazón de servicios de transporte que trascienden lo urbano y lo suburbano y se proyectan al ámbito nacional.

Por una parte, el 24 de diciembre de 1825, la República desmonta legalmente el monopolio que, en materia de transporte servicio urbano, el virreinato había venido obsequiando a sus favoritos.

Por el contrario, la República, en aquella fecha, publica el primer Regla-

mento, reglamento liberal, que permite que todo ciudadano, mientras esté dispuesto a pagar una cuota mensual promedio de 80 centavos (\$ 10 anuales) por carruaje, pueda operar tantos como quiera.

Gracias a esta apertura legal en 1830, 70 coches por término medio concurren al sitio ubicado en la hoy Plaza de la Constitución; 15 al del Colegio de Niñas (hoy Esq. de Venustiano Carranza y Bolívar) y 5 al de la Plaza de Santo Domingo. Para entonces, el Censo registra, al lado de 146 coches, 24 omnibus y "wayines" y 16 carretelas, 9 casas que alquilan caballos, 23 talleres que componen carrocerías y ... 11 cuidadores de caballos.

Como ejemplo de las cambiantes estructuras del turismo contemporáneo, de un turismo del que se dice que lo único que tiene de permanente es el cambio, se alude a la tendencia actual de las grandes empresas áreas de filtrarse en el campo del alojamiento.

El fenómeno no es nuevo en México. Tampoco lo es la sagacidad del transportista que, como complemento de servicio para sus pasajeros, debe establecer facilidades de hospedaje en aquellos puntos de sus rutas en donde no las haya.

En México, el creador de esta simbiosis transporte-alojamiento es un hombre inolvidable en la historia moderna de transportes y del alojamiento en el país. Un empresario cuya vida flirtea con los linderos de la novela. No en balde Manuel Payno lo cita en los "Bandidos de Río Frío" y elogia la energía que multiplica para mantener la buena organización de sus diligencias: para este dinámico empresario, no eran obstáculos los ladrones, las lluvias ni las dificultades de los caminos.

Altamirano y Guillermo Prieto ("Memoria"), también hacen justicia a Anselmo Zurutuza (i -1852), extraordinario transportista, mesonero, o ya hotelero, eficientísimo ejecutivo que cobraba multa a sus cocheros cuando se retrasaban, y quien, vehementemente, aseguraba que "las diligencias llevan las simientes de la civilización entre el polvo de sus ruedas..."

Vasco de origen, Zurutuza fue socio de Manuel Escandón en el negocio de

las diligencias, que sirvieran a la capital y al resto del país.

Por su parte, su socio Manuel Escandón (1820 ?-1862) también merece recordarse en cualquier resumen histórico referido a los transportes en la Ciudad de México. En 1833 compró a empresarios norteamericanos la primera línea de diligencias, establecida en el país: la de México-Veracruz, "conservando a los empleados y cocheros extranjeros". (Todavía en 1843, el administrador de la empresa era irlandés). Refiriéndose a Escandón, Altamirano dice que "... antes de la estatua que le consagraría la posteridad por haber sido el obstinado solicitante del FF.CC. México a Veracruz, merece una inscripción conmemorativa por haber conducido la primera diligencia de la capital de la República a la Ciudad de Puebla".

En lo que se refiere a la Ciudad de México, estas diligencias atendían las que, entonces, equivalían a rutas sub-urbanas.

- A Churubusco, Tlalpan y San Agustín de las Cuevas (Tlalpan), utilizando diligencia o guayfín. Salía diariamente de las calles de San Agustín (hoy República de Uruguay) y "vuelve el mismo día".
- A Tacubaya y Chapultepec, utilizando omnibus. Salía 2 veces diarias del Callejón de Dolores. "Vuelve las mismas veces por 2 reales en cada viaje".
- A Guadalupe Hidalgo, utilizando omnibus. Salía 2 veces diarias del Callejón de Dolores, y "Vuelve las mismas veces por 2 reales en cada viaje".
- A Mixcoac, utilizando guayfín. Salía una vez al día de la calle del Coliseo Viejo (hoy Av. 16 de Septiembre) y "Vuelve el mismo día". Precios 4 reales por viaje.

Al finalizar 1876, en la Ciudad de México operaban 30 sitios y circulaban 182 coches - nos dice Moisés González Navarro en la "Historia Moderna de México" de Daniel Cosío Villegas -. Al año siguiente, circulaban 206 coches de alquiler, de los cuales 58 eran berlinas, 48 calesas, 36 calesas

cerradas, 10 cués, 37 coches cerrados, 14 "trois carts" y 3 "victorias". Los más de ellos, eran "huacales grises y de colores, indefinibles... tirados por animales flacos y maltratados", y sus áurigas se distinguían por su vocabulario soéz. Particularmente en tiempo de lluvias, nadie habla tan insolente como un cochero. El Reglamento del 4 de mayo de 1894 estableció que los animales que tiraban de los coches debían ser mansos, "hechos al tiro", no permitiéndose los lastimados, enfermos o flacos.

Puntilloso en aquello de la higiene y de la correcta presentación, a los cocheros exigía "que se presentaran aseados, vestidos con pantalón, chaqueta, chaleco y corbata, tocados con sombrero de fieltro y calzados". Prescribía que sólo usaran el latigo "cuando fuera indispensable" y que se condujera el coche "al paso rodado". La tarifa que se fijó para los coches de primera era, de 6:00 a 22:00 horas, de \$ 1 por hora; de \$ 0.75 para los de segunda, y de \$ 0.50 para los de tercera. Después de las 22:00 horas la tarifa se duplicaba.

En la "Memoria Documentada" de los trabajos municipales desarrollados en 1898, el Lic. Juan Bríbriesca Secretario del Ayuntamiento, informa que "El término medio diario de coches de alquiler en servicio fue, durante el año de 1898, de 460. Como además trabajan 20 carruajes extraordinarios, que son los que no circulan diariamente, el número total de coches en servicio es el siguiente :

De bandera amarilla (\$ 0.50 la hora)	343
De bandera colorada (\$ 0.75 la hora)	120
De bandera azul (\$ 1, la hora)	17
T o t a l	480

"Hay 77 sitios públicos de coches de alquiler, 16 más que el año anterior, por concesiones otorgadas en el presente... El número de bicicletas inscritas fue de 3,391 hasta el 4 de diciembre de 1898. El producto de impuestos a carruajes de alquiler fue de \$ 46,045.65; el de carruajes particulares, de \$ 60,315.66; el de velocípedos de \$ 13,734.05.

Quando amanece el S. XX, la Ciudad de México censa 37 coches de 1a. clase; 179 de 2a. y 315 de 3a. Calcule las proporciones y tendrá una ima gen razonablemente aproximada de la composición social y económica de la comunidad capitalina: de un total de 531 carruajes, el 7% estaba reservado para pasajeros de primera clase; y el 93% restante para los de segunda y tercera clases... sin considerar a la masa - enorme, caudalosa, empobrecida - que no teniendo recursos para hacer uso ni de los carruajes de ter cera clase, podría clasificarse en una jerarquía de subciudadanos o de in trusos dentro del porfirista "establishment".

La República no fue impermeable a las corrientes tecnológicas de la época, cuyos ideólogos inventaron el más insólito de los cultos; el culto al camino de hierro y al ferrocarril, elevándolos a categoría de panaceas de males y solución para todas las carencias que mantenían crónicamente postrada a la economía del país.

La azarosa vida de México durante sus primeros años independientes, salpicados de asonadas, golpes de estado, revueltas, sublevaciones, motines, cuartelazos, levantamientos, alzamientos y cien otras formas de anarquía, hicieron que el país llegase con retraso a la revolución de los transportes y al advenimiento de los ferrocarriles.

Hijo de Francés, el presidente Ignacio Comonfort (1821-1863) merece ser citado en toda crónica que aluda a los transportes en la Ciudad de México, a la que, en 1857, la dota de dos rutas ferrocarrileras: el 4 de julio, lo que conduce a la Villa de Guadalupe (segundo de los ferrocarriles establecidos en el país; el primero fue el tramo de 13.6 Kms. Veracruz-El Malino, inaugurado el 16 de septiembre de 1850), construída bajo la supervisión del ingeniero neoyorkino Robert B. Gorsuch; y el 16 de septiembre, la que inicialmente llega a Tacubaya desde donde, posteriormente, por el O. se dirige a Santa Fe y por el Sur a Tizapán, pasando por Mixcoac y San Angel; y hacia Tlalpan, pasando por Churubusco, San Antonio, Santa Ursula y Hueyapulco.

Para 1875, ambos ferrocarriles urbanos languidecen y el vapor debe ceder a la mayor economía de la tracción animal: las locomotoras son substituídas

por mulas. La causa de este aparente retroceso radicaba en que las vías instaladas no soportaban el peso de las máquinas de vapor, sufriendo grandes desperfectos, que lo mismo producía elevación del costo de mantenimiento como continuos accidentes.

Con su mansedumbre, su resistencia y con su domesticidad, la mula, paso acompasado, forma parte de una importante jornada en la historia de los transportes en la Ciudad de México.

En 1809, por primera vez, a la mula se le engancha a un tranvía. Esto ocurre en Inglaterra, y el sistema tarda 47 años en llegar a México, cuando el 13 de agosto de 1856, el propio Congreso Constituyente reunido en Querétaro, expide una ley otorgando concesión para introducir este servicio en la Ciudad de México, así, las primeras vías correspondieron a una ruta que iba de la costa O. de la Catedral Metropolitana (frente al hoy Monte de Piedad) a la Ermita de Tacubaya. El servicio se inició en 1860. Tarifa : 1 real.

Para una nueva ruta, la concesión se otorgó en 1861, ahora a Chalco, que no pasó más allá de Tlalpan. Concesiones posteriores permitieron unir el centro de la capital con el Peñón, Azcapotzalco y otros lugares.

En 1863, los tranvías de las ya multiplicadas rutas eran administrados por un excelente ejecutivo, Ramón Guzmán (1825-1884), veracruzano y banquero, a cuyos esfuerzos se debió la construcción de los FF.CC. urbanos de la capital. Guzmán, asociado en 1885 con Angel Lerdo de Tejada, constituyó una empresa ejemplar; la Compañía de Ferrocarriles y Tranvías del D. F., y absorbiendo a las pequeñas empresas que operaban independientemente, creó un tático monopolio del transporte urbano. Los beneficios de esta centralización y el talento administrativo de Guzmán puede usted apreciarlos en el balance de 5 años más tarde - 1890 - presenta la Compañía; 175 Kms. de vías, 55 locomotoras, 600 coches de pasajeros, 80 carros, 3,000 mulas y caballos, 300 conductores, 800 cocheros, 100 inspectores, 1000 trabajadores y un veterinario con varios ayudantes. Tarifa del pasaje: 6 centavos.

Para 1898, el Distrito Federal disponía de 421,891 M. de rutas atendidas por "Líneas férreas de locomoción a vapor unas y a sangre otras", dice la "Guía General Descriptiva en la República Mexicana" (México 1899), red que cubre "casi todas sus calles y que llega a Tlalpan, Guadalupe, Hidalgo, Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba, Chapultepec, Santa Fe, San Angel y Mixcoac".

En 1877 la empresa de ferrocarriles urbanos y el Ayuntamiento de la Ciudad de México proyectaron el, para entonces, formidable programa de expansión de rutas. Así de la Plaza Mayor (hoy Plaza de la Constitución), por las calles de la monterilla (5 de Febrero) hasta Necatitlán (5 de Febrero) y Plaza del Arbol (plaza Nezahualcóyotl), para enlazarse con la que existe en San Lucas (San Lucas).

Los trabajos para realizar esta interesante expansión se programaron cuidadosamente: las obras, se ejecutarán sin entorpecer el tránsito del público; serán por cuenta de la empresa las que hayan de hacerse en las calles, a fin de que por éstas queden en buen estado para el servicio público; al terminarse el ferrocarril, la empresa quedará obligada a hacer la limpia de las atarjeadas.

No podrá la empresa usar otra tracción que la animal; la anchura de la vía y dimensiones de vagones serán las usadas actualmente.

La empresa se obligó a realizar las obras en 18 meses; transcurrido este plazo, salvo el caso de fuerza mayor, sin que se haya cumplido con lo expuesto, se dará por caduca la concesión, pudiendo otorgarse a otra persona o empresa, debiendo, en este caso la empresa reponer o indemnizar los perjuicios que hubiese causado en las vías públicas. Durará la concesión 99 años.

Se aproximaba el fin del siglo, vibrante, irrumpía la electricidad. Aplica da a los transportes, habría de alterar el paisaje urbano; por una parte, desterraba a la mula; por otra, habría de hacer necesario la instalación en Indianilla de talleres y de una planta para proporcionar energía a los vehículos, colocar líneas eléctricas y sembrar de postes las calles en las

diferentes rutas.

En 1882, un consorcio inglés negoció y obtuvo la concesión del primer monopolio para la electrificación de los tranvías, concesión que suponía la adquisición de los ferrocarriles capitalinos por parte de una nueva empresa; la Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos, presidida por Tomás Mc Lean.

Y por más que ya en 1888 funcionaba una primera ruta de 2 Kms. de largo prácticamente reservada al uso exclusivo del Presidente del Ayuntamiento, Guillermo Land y Escandón (1884-1927), no fue sino hasta 1900 cuando el Lic. Ignacio Mariscal, Secretario de Relaciones Exteriores, en compañía, del Lic. Joaquín Casasús, Pablo Escandón y el Cap. de Ingenieros Porfirio Díaz Jr., inauguró la primera ruta; México-Tacubaya. Las líneas fueron construídas bajo la dirección del Ing. Worwik; los flamantes coches se adquirieron con la empresa J.G. Briel, de Filadelfia, EE.UU., y los generadores con General Eléctric Company, en Febrero del mismo año se inauguró la de la Villa de Guadalupe.

En el histórico primer viaje de la primera ruta, el flamante vehículo hubo de acatar el Reglamento de 1896 que establecía, para cuidar de la seguridad pública, una velocidad máxima de 10 Kms. por hora. Vehículo cómodo, elegante, bien alumbrado, transportó 24 pasajeros - cupo completo - ese significativo 15 enero de 1900, y en medio de la expectación del pueblo, en 7 minutos recorrió la distancia Indianilla-Chapultepec, en 6 la de Chapultepec-Tacubaya.

En tranvía de mulas, mulitas, el viaje del Zócalo a Azcapotzalco, significaba cerca de 60 minutos. En 40 minutos, el eléctrico recorría la misma distancia y transportaba triple número de pasajeros.

El servicio eléctrico, pronto ganó la confianza del público, por más que algunos incidentes y accidentes nutrieran las páginas de algunos periódicos capitalinos, como el de aquel tranvía de 2 pisos, como los europeos, que aparatadamente volcó en la "curva" de Chapultepec, lo que determinó que se les excluyera, limitándose el concesionario a los de un piso.

En diciembre de 1900, la concesión y bienes de la empresa fueron transferidos a otra compañía inglesa; The México Eléctric Transways Co., y ésta a su vez, en 1907, a la Compañía de Tranvías de México, bajo cuyo régimen fue ampliada la red urbana hasta las dimensiones y rutas que hoy prevalecen.

Durante la primera década del siglo, fue intensa la adquisición de unidades de transporte eléctrico. Durante la Revolución, se interrumpió el ritmo ascendente del servicio, siendo intervenido por el Gobierno de 1915 a 1918.

Un movimiento social como el de la Revolución de 1910, tan radical en sus aspiraciones concretadas en la Constitución del 5 de Febrero de 1917, hubo de dislocar medularmente las estructuras y el ritmo vital del país. Por supuesto, la ciudad de México no pudo permanecer indiferente a este poderoso, incisivo fermento. El plan era simple: derribar el antiguo orden, dinamitar las estructuras económicas imperantes, alterar profundamente la anatomía de una nación en cuya capital tenía el espejo, la suma y la resultante del esquema de todo el país.

En marcha franca, la Revolución hubo de frenar, naturalmente la marcha urbana de la capital. Aquellos eran momentos que convocaban más a la fase destructiva de un proceso social eminentemente renovado, que a un espíritu constructivo que, para no ser prematuro y falso, debía, por definición, aguardar su turno histórico.

Así, desde 1910 (470,600 habitantes) hasta 1930 (1'230,000 habitantes), la Ciudad de México reptó con pereza desde un nivel de rancho grande de principios del siglo, hasta el de trepidante compromiso de volverse antecedente urbano que, con el tiempo, evolucionaría hasta conformarse en la primera o segunda ciudad del mundo en número de habitantes.

En la historia contemporánea de la Ciudad de México, esos 20 años constituyen algo así como un período de tierra de nadie; un intermedio vacío, un calendario sin días en lo que se refiere a dinámica urbana, sólo alterado por las corrientes humanas que, procedentes de provincia, buscan

asilo en la capital, y que poco a poco forzarán la virginidad de sus alrededores para ir procreándole nuevas colonias y un perímetro más dilatado.

En 1929, la autoridad que gobierna al Distrito Federal, ha sido reestructurada por el Presidente Calles, en virtud de la Ley Orgánica del D.F., y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1929, que dividió al Distrito Federal en un Departamento Central formado con los territorios de los hasta entonces municipios de México, Tacuba, Mixcoac y parte de los de Ixtapalapa, Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco; y 13 delegaciones "foráneas"; las antiguas municipalidades de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. La Ciudad de México sería la cabecera del Departamento Central, que a la vez tendrá carácter de cabecera del Distrito Federal y capital de la República. Por tanto, desaparecerían la Ciudad de Tacubaya y las Villas de Tacubaya y Mixcoac para fundirse con la Ciudad de México.

El Gobierno del Distrito Federal, está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por medio de un organismo administrativo y político denominado Departamento del Distrito Federal, que tiene a su cargo todos los asuntos que hasta el 31 de diciembre de 1928 correspondieron al Gobierno del Distrito Federal y a los Ayuntamientos. Al nacer en 1929, el nuevo organismo dispuso, para ese año, de un presupuesto de \$ 35 millones.

No podemos relatar ni comprender los capítulos de la historia del transporte en la Ciudad de México sin conocer como antecedente fisiológico, el principio de la escalada demográfica que, en pocas décadas, la ha conducido a padecer los traumas urbanos de una grave macrocefalia que ha afectado y afecta a todas las células de todos sus tejidos y al funcionamiento de todos sus órganos, dentro de los cuales, el del transporte, juega papel decisivo.

Los episodios bélicos de la Revolución no se ensañaron, precisamente, con la capital, más bien, salió razonablemente librada del cañón y de la carga

de caballería en comparación con otras ciudades o regiones, lo que determinó que se volviese albergue codiciado para centenares, miles de familias de provincia que huían de la "bola" y que en la metrópoli se incorporaban a nuevas fuentes de trabajo surgidas al calor y consecuencia de la Revolución; una renovada y más numerosa burocracia, los nuevos comercios y nuevas industrias y ocupaciones que el aglomeramiento prohijaba tales, como los camiones de pasajeros.

Así empezó a crecer la Ciudad de México, fenómeno particularmente advertible entre 1921 y 1930. (En tanto que en 1921, por cada 100,000 habitantes del Distrito Federal 55,900 eran nativos del Distrito Federal en 1930 sólo 49,200 lo eran). En ese lapso, la Ciudad de México, cuya superficie excluye las delegaciones, empieza a padecer el impacto de la inmigración. En 1910, por ejemplo, concentra el 65.3% de la población del Distrito Federal, en 1921, 41 67.9%. En 1930, cuando el país alberga 16 millones de habitantes, los 947,000 habitantes de la Ciudad de México y el 1'299,000 del Distrito Federal expresan este evidente proceso de concentración urbana.

De 1900 a 1930, la población del país aumentó aproximadamente en 3 millones de habitantes, de los cuales el 20% correspondió a la Ciudad de México (insistimos: este cálculo excluye a las delegaciones entonces censadas independientemente).

Obviamente, este impacto se refleja en el número de personas que deben atender las necesidades de transporte urbano; en 1921 se censan 9,712 personas que trabajan en comunicaciones y transportes, contra 24,949 en 1920, aumento que se refiere a cifras absolutas y no cifras relativas en las que ciertamente se registra una disminución leve, explicada porque la substitución de carretas y otros vehículos de carga y pasajeros tirados por animales dió lugar a menor número de autovehículos que, naturalmente, demanda menos personal.

Durante las primeras tres décadas de este siglo, y salvo excepciones, el sistema de tranvías disponía de líneas tendidas en circuitos de Norte a

Sur y de Oriente a Poniente, "lo que en la actualidad presenta muchos - inconvenientes para el público, dado que en esta forma resulta deficiente el servicio que para otra época posiblemente fue muy bueno".

Este servicio estaba operado por la Compañía de Tranvías de México, -- S.A. empresa que contaba con 2 clases de carros: los usados desde su fundación, hacía más de 30 años, y los de tipo moderno, idénticos a los usados en las principales ciudades de los EE.UU.

Para 1930, cuando la capital alberga 1.5 millones de habitantes, 39,953 casas y edificios y el terreno urbano más caro - precio catastral - cuesta \$ 550 el M² en la esquina de Bolívar y Av. Francisco I. Madero, la ciudad censa 10 establecimientos especializados en la fabricación de "carrocerías para automóviles". un banco especializado -el Banco Nacional de Transportes- y, en materia de autotransportes, 1,413 automóviles - oficiales, 8,318 automóviles particulares, 7,704 automóviles de alquiler; 366 camiones oficiales, 1,714 autobuses para pasajeros correspondientes a 55 diferentes líneas, 4,896 camiones de carga, 230 motocicletas y 7,668 bicicletas.

La desatención en que la Compañía de Tranvías de México mantuvo al - servicio durante esas tres primeras décadas de este siglo, repercutió en las condiciones de trabajo de su personal. Este fue a la huelga en 1935 y, junto con el carácter explosivo del conflicto, condujo al gobierno a intervenir en el problema -momento histórico que señala la primera intervención del Estado en un problema que trasciende las posibilidades del sector privado; el problema del transporte masivo, y que -- con los años justificaría la construcción del Metro- para lo cual se realizó un estudio de la empresa y del servicio, concluyéndose que de no modificarse radicalmente la organización de la empresa, esa fuente de trabajo está condenada a desaparecer. Pero no fue sino hasta 1945, - superada momentáneamente la huelga del 35, cuando agudizado el litigio obrero-patronal, el gobierno ocupó los bienes de la Compañía, encontrándoles en el mayor abandono. Desde ese año hasta fin de 1951, la posesión de los bienes de la Compañía fue puesta en entredicho, impi-

diendo este litigio la posibilidad de mejorar el servicio. Sin embargo, en ese período la administración gubernamental estableció la primera línea de trolebús de la Villa de Guadalupe (Gustavo A. Madero) a la Ciudad de los Deportes.

Merced a un convenio firmado el 7 de noviembre de 1952 entre la Compañía de Tranvías de México y el Gobierno, este último entró en dominio pleno de los bienes de aquella. El 1º de diciembre, al asumir la Presidencia de la República Don Adolfo Ruiz Cortines, ordenó un estudio sobre la situación del servicio que condujo a poner en práctica un plan de reestructuración y modernización del mismo, que hizo que los viejos y destaralados tranvías amarillos fueran substituidos por aerodinámicos transportes verdiblancos, los PCC, de mayor capacidad, comodidad y velocidad. Este proceso de modernización gradual terminó el 28 de agosto de 1956.

El estudio ruizcortinista incluyó la programación y proyección de nuevas instalaciones para el mantenimiento de las unidades, recomendando mudar el depósito de los tranvías hasta entonces ubicado en el lugar ya para entonces obsoleto, ligado a remembranzas que su nombre evoca: patios y talleres de "La Indianilla".

De ahí el depósito emigró hacia nuevos patios y talleres en San Andrés Tetepilco, General Anaya, donde en una superficie de 200,000 M² se establecieron instalaciones y locales para almacenes, talleres y patios de estacionamiento, tanto para tranvías como para trolebuses, así como para las oficinas administrativas. El costo de las nuevas instalaciones fue de \$ 150 millones.

En abril de 1974, el Servicio de Transportes Eléctricos disponía de 177 tranvías y 348 trolebuses. Los primeros cubrían 13 rutas y los segundos 23, (10 de éstas, creadas de 1970 a aquella fecha).

El sistema transportaba cotidianamente 29,166 pasajeros por hora (700,000 al día; 21 millones al mes; 252 millones al año). En 1973 dió servicio a 235'906,000 pasajeros, 51 millones más que en 1970.

En los talleres del Sistema de Transportes Eléctricos (STE), remozar cada tranvía costaba \$ 150,000 y cada trolebús \$ 100,000 al Gobierno del D.F., en Canadá, la modernización de un trolebús costaba Dis. 35,000 (437,500), circunstancia que dió lugar a que especialistas del Canadá y de los EE.UU. vinieran a México para conocer las técnicas utilizadas para el remozamiento de las unidades STE.

En 1974, informó el STE, de 13 millones de pasajeros día que se transportaban en la Ciudad de México, 610,000 lo hacían en vehículos del -- STE; tranvía y trolebuses. La longitud total de la red atendida era de 387 kms. (220 kms. de los trolebuses y 167 kms. de los tranvías). El servicio fue cubierto por 805 unidades (550 trolebuses y 255 tranvías) y atendido por 3,650 trabajadores, de los cuales 1649 participaban directamente en la operación.

Con el nuevo siglo, los primeros automóviles invadieron la Ciudad de -- México. En 1903, su número ascendía a 136. Tres años después, su -- multiplicación fue de "locura" 800. Ante tamaño desmán motorizado y -- para prevenir accidentes, el Gobierno del D.F., dictó el Reglamento -- del 25 de agosto de 1903, que ordenaba prudentemente que los vehícu- los fuesen de sistemas mecánicos "suficientemente experimentados y co- nocidos". En lugares poco transitados, la velocidad no excedería de - 40 kms. y en los de mayor circulación, de 10 kms. Donde ésta fuera excesiva, no debían rebasar a coches de tracción animal) y tranvías. Al aproximarse a los cruceros, se anunciaban con una trompeta o con un timbre sonoro, y si asustaban a los animales, debían aminorar su velocidad y aún detenerse.

En seguida vinieron los automóviles de alquiler llamados "taxímetros", -- pintados en laca amarilla, con dos compartimientos separados por un -- discriminador cancel de vidrio que contribuía inocentemente a alentar -- la lucha de clases: uno para el proletario-conductor, el otro para el - oligarca-usuario; y con una cajita contadora de las longitudes recorri- das en la que un timbre sonaba con vertiginosa rápidez.

Hacia 1929 hubo aproximadamente unos 25 sitios de coches de alquiler en la Ciudad de México; cada uno tenía de 15 a 30 unidades.

La introducción de los semáforos se hizo en 1930 a una iniciativa del Club Rotatorio, el que entre sus socios realizó una colecta de fondos para financiar su compra e instalación. Como fue insuficiente el total de lo colectado, Lamberto Hernández, rotario y entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, aportó fondos oficiales que permitieron la adopción de este sistema en la Ciudad de México.

El Centro Social de Choferes, el brazo "choferil" de la Casa del Obrero Mundial, agrupó inicialmente a los taxistas desde 1921 hasta 1929, en que se inició una tática desbandada.

El primer cisma del Centro se registró en 1926, al ocurrir la separación de la Alianza de Camioneros de México que, posteriormente, vino a asumir la dirección y el control no sólo de los propietarios de camiones, sino también de los choferes de los autobuses.

La era del automóvil como vehículo de transporte surge con la expansión que se registra en los E.E.UU. después de 1918, cuando la industria heredada, capitaliza y usufructúa los formidables progresos tecnológicos adelantados por la primera Guerra Mundial. En sólo 7 años (1918-1925), la producción creció de 1 400,000 a 3 700,000 unidades.

Por otra parte, durante la primera década, el automóvil no pudo competir con el tranvía y la carretela, debido a los problemas técnicos que su ponía su conducción, su mantenimiento, su reparación y sus elevadas tarifas de alquiler.

Es hasta a partir de la segunda década cuando se empieza a generalizar su uso, primero como coche de alquiler y, después, como improvisado autobús u "omnibus" para 5 pasajeros.

La constante baja que hacía 1917 sufría el valor adquisitivo de la moneda, acentuó los problemas económicos de aquellos capitalinos sujetos a

ingresos fijos. El país empezaba a salir del movimiento armado y la inestabilidad económica amagaba permanentemente a los esfuerzos por retornar a una razonable normalidad. Así, en junio de 1917, los trabajadores de la Compañía de Tranvías se lanzaron a la huelga. Otros gremios; como electricistas y meseros, se les unieron.

Al estallar la huelga de tranvías y dislocarse el principal medio de transporte metropolitano, la crisis inspiró la capacidad de improvisación de algunos imaginativos propietarios de pequeños automóviles a los que sujetaron a un rápido tratamiento de cirugía plástica mecánica para transformarlos en incipientes, oportunos vehículos para el transporte de pasajeros.

Sin embargo, operaba como el embrión motorizado de un servicio que, a partir de entonces, ya nunca abandonaría las calles de la Ciudad de México, reservadas hasta entonces a la tracción animal o al tranvía eléctrico.

Como antecedente prehistórico de los transportes en la Ciudad de México debe citarse el intento que René Roseel, antes de 1917, realizó para establecer la primera ruta; Plaza de la Constitución-Villa de Guadalupe, utilizando 4 unidades con motores Prothos, intento fracasado debido al pésimo estado de las calles y a la nula atención que mereció de las autoridades.

La "camionada" principió en el año de 1915, y en el mismo año se principió a organizar, defectuosamente, la Oficina de Tráfico que expedía tarjetas que habían sido impresas para autorizar la circulación de carruajes de tiro y unos cuantos de los primeros vehículos de motor, conforme al Reglamento de Circulación de Vehículos del 6 de agosto de 1913, que fue la primera reglamentación. Sobre la inscripción que decía "Certificado de aptitud para manejar carruajes particulares de tiro", se sobrepone, en máquina, la palabra "automóviles". Estas tarjetas, con membrete del Gobierno del Distrito, tenían el sello del "Ayuntamiento Constitucional".

El servicio de camiones que empieza a nacer en 1917 en ocasión de la huelga de tranvías, despidió un fuerte aroma familiar; familiares son el propietario y los operadores: familiares son el chofer y el cobrador; y familiares son las relaciones que los choferes establecen con los usuarios, relaciones exentas de formalidades tales como horarios pre-establecidos y rutas rígidas de recorrido.

Pero una vez terminada la huelga de los tranviarios, la gente volvió a usar los trenes eléctricos. Estos, por una parte, se fueron haciendo insuficientes para atender las necesidades de transportación de una metrópoli que crecía, pues una ampliación del servicio de transportes eléctricos requería costosas inversiones (nuevas vías, cableados y unidades que debían importarse); y otra, los camioneros, paladares sensibles al sabor de la lucha y al de las utilidades, estaban dispuestos a dar la batalla, y la dieron.

De momento, la Compañía de Tranvías no se dignó en conceder beligerancia a los intrusos, augurándoles vida efímera por el raquitismo que padecían y el estado general de las calles. Sin embargo, otra fue la historia: el camión habría de sobrevivir, pues más que como competidor inmediato del tranvía, nuestro intruso había nacido como recurso complementario para atender la transportación de pasaje excedente.

Como el propietario-chofer no resistía físicamente los 2 ó 3 turnos de jornada diaria, ideó asociarse con otro chofer no propietario, mediante la percepción de un porcentaje que fluctuaba entre el 20 y el 25%. Así al multiplicarse la capacidad de servicio de los camiones, se creó el ambiente propicio para su reglamentación, fenómeno alentado tanto por la autoridad del Ayuntamiento como por los propios camioneros.

Así, allá por 1921, el Ayuntamiento y poco después la Jefatura de Tráfico que dependía del Gobierno del Distrito, expedieron los primeros permisos formales de ruta y licencias para circular. Por su parte, los camioneros adquirieron la conveniencia de imponer orden en el inevitable desorden de los primeros tiempos y superar el problema de caos de las "rutas" duplicadas, triplicadas.

La inexplicable inexperiencia inicial de los ayuntamientos al expedir gran número de permisos de rutas y licencias de choferes, originó una pronta sobresaturación de servicios que determinó que lo que en un principio pintase como negocio razonablemente lucrativo, terminara por volverse incosteable, culminando esta situación anárquica con un sangriento motín en que terminó una manifestación de camioneros, afiliados entonces al Centro Social de Chauffeurs, motín ocurrido el 27 de febrero de 1922 frente al Palacio del Ayuntamiento, durante el cual resultó incendiado parte del archivo municipal y un saldo de varios muertos y heridos.

El Gobernador del Distrito Federal era, entonces un hombre sensible a estos problemas sociales: el Gral. Celestino Gasca, quien procedió a implantar normas administrativas destinadas a eliminar la anarquía que se padecía en la explotación de los servicios; se limitó el número de vehículos y se determinó el número de los que integrarían cada una de las líneas en operación; a cada camión se expidió una autorización para circular en la ruta denominada "permiso de ruta"; se realizaron convenios de carácter administrativo entre autoridades y organizaciones de camioneros choferes que permitían que los propietarios compraran colectivamente camiones para retirarlos de la circulación y hacer costeables los servicios y quedó establecido que, en lo sucesivo, si la transportación reclamaba aumento de unidades, se revalidarían los permisos cancelados, antes que expedir nuevas autorizaciones; que la Compañía de Tranvías no fuese autorizada a explotar ómnibus y que el Centro Social de Chauffeurs asesorase a la Jefatura de Tránsito, Jefatura que dejó de depender del Ayuntamiento, volviéndose parte del Gobierno del Distrito Federal.

A Celestino Gasca en el ámbito del sector público; y a los aguerridos integrantes del Centro Social de Chauffeurs se deben, incuestionablemente, los primeros pasos firmes que se dieron para crear la estructura jurídica que habría de auspiciar la organización formal, técnica de los servicios de autotransporte de la capital de la República.

Entre los primeros camioneros, frecuentemente surgían disputas por el - pasaje, sobretudo en aquellas rutas que no cubrían los tranvías. Fue entonces cuando empezó a germinar la idea de organizar los servicios camioneros urbanos.

En 1927, bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles, se registró el primer intento de organización, constituyéndose la primera Unión, balbuceante Unión que más que para colaborar con las autoridades a mejorar el servicio nació para eliminar la competencia entre los propios choferes, competencia que cada vez hacía más incosteable la operación de los vehículos por la frecuente baja de tarifas que se veían obligados a hacer.

Los choferes organizados en las "líneas" no perdieron su carácter de propietarios individuales; la línea era solamente la forma de explotar en común una ruta. La anterior propiedad particular, individual, siguió subsistiendo por largos años. La asociación en líneas se hacía para adquirir formalmente el derecho a circular en una ruta, pero sin que nadie, más que su propietario, pudiese intervenir en las cuentas de un camión.

En 1927 el gobierno del Presidente Calles dictaminó que los propietarios de camiones debían organizarse en cooperativas de producción, intento que fracasó en medio de la desorientación general, la inexperiencia en materia de organización cooperativa y la ambición que la nueva situación desató en algunos dirigentes cooperativistas.

Según el Reglamento publicado en el Diario Oficial del 30 de noviembre de 1929, a los propietarios de "autocamiones" se les concedía un plazo de 3 años para poner en circulación vehículos con capacidad mínima de 15 asientos. "Perfectamente acondicionados". Aludiendo a los camiones de "un solo piso", se autorizaba un máximo de 40 pasajeros. Los permisos de ruta serían cancelados cuando, entre otras irregularidades previstas, los beneficiarios de las autorizaciones de ruta las vendan o las cedan a empresas extranjeras.

Fue a partir de 1929 cuando los camiones comenzaron a organizar las líneas como sindicatos de propietarios, con vistas a acogerse en el futuro inmediato a la naciente Ley Federal del Trabajo que en esos momentos se discutía, pero que entró en vigor hasta 1932. Estos sindicatos de propietarios se organizaron, más que con propósitos de servicio público, con el de constituir una agrupación de defensa patronal frente a los intereses de los trabajadores.

Durante toda la década de los treinta, la organización y estructura interna de las líneas siguió los mismos diseños iniciales. Sólo hubo un intento serio de reestructuración del servicio de transportes durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas, quien promovió la formación de cooperativas del tipo escandinavo, donde los trabajadores serían los propietarios. Por razones similares a las que llevaron al fracaso el intento cooperativista de 1927, éste también naufragó.

Hacia fines de la segunda década, los choferes dispusieron de una agrupación propia, que nació en el seno de la Casa del Obrero Mundial: el Centro Social de Chauffers, organización de lucha gremial que agrupaba también a los propietarios de camiones públicos. Al expandirse el servicio hasta 1920, también aumentó el número de choferes propietarios, cuyos intereses no sólo diferían de los lineamientos generales del Centro, sino que incluso eran antagónicos. Así, pronto nació una tendencia separatista por parte de los propietarios, quienes, sin abandonar de momento el Centro, en 1919 fundaron la Alianza de Camioneros de México, la cual agrupó no sólo a los del Distrito Federal, sino también a los transportistas foráneos.

En pocos años, la Alianza de Camioneros cobró fuerza propia y a través de su labor dentro del Centro Social de Chauffers, consiguió obtener gasolina subsidiada.

En 1926, habiendo ya desaparecido la Casa del Obrero Mundial para in --

corporarse a la CROM (Confederación Regional Obrero Mexicana), la alianza consiguió definitivamente separarse de esa agrupación, pero no fue si no hasta 1958 cuando se protocolizó la alianza.

Durante el decenio 1940-1950, las líneas de camiones urbanos se siguieron desarrollando. Este crecimiento contribuyó a alentar -para después padecerlas- las características del desenvolvimiento capitalino: su anarquía y lo desigual de su crecimiento. Así, las líneas de camiones hubieron de establecer rutas de acuerdo con ese ritmo y con esos vicios. - Conforme aparecían nuevas concentraciones de población, se iban estableciendo las líneas (cada línea cubre una sola ruta, formalmente, pero con "servicios" o sub-rutas, tratando de hacer rentable el servicio).

Las líneas fueron adquiriendo mayor complejidad en su estructura interna; sus diversos servicios se especializaron y, en ocasiones, adoptaron formas modernas de organización de empresas. Se generalizó la idea de que las líneas deberían hacerse cargo de la administración de los camiones, en vez de que fueran individualmente administrados, respetándose los derechos de los propietarios. Con ello se aprovechaban las ventajas de la división del trabajo y se ensayaba una explotación más racional del equipo.

El 30 de diciembre de 1958, el Presidente López Mateos expidió la Ley - que creó la Unión de Permisionarios de Transporte de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal, con carácter de institución pública, y cuyo presidente era nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y sus 8 miembros consejeros por la asamblea de la Unión, que estaba constituida por todos los propietarios de camiones que tenían concesiones para el transporte urbano.

En octubre de 1966, la Presidencia de la República, por conducto del - Departamento del Distrito Federal, autorizó la creación del Comité Consultivo del Transporte integrado por técnicos de amplia experiencia en - la materia, con el propósito de que sugirieran las medidas que deberfan tomarse para resolver el grave problema del transporte masivo. Simul-

táneamente se encargó a la Dirección General de Obras Públicas y a diversas empresas privadas que estudiaran la posibilidad de construir un sistema de transporte colectivo con vía libre.

El estudio del problema comprendió los siguientes aspectos; análisis estadísticos que incluía la población del Distrito Federal, medios de transporte, autobuses locales, autobuses suburbanos y foráneos, soluciones del transporte masivo en otras grandes ciudades, obras viales en la -- Ciudad de México y problemas del transporte en el futuro: vías de superficie, elevadas y subterráneas que podían ser de mucha o poca profundidad: estaciones tipo, equipos tradicionales, nuevos equipos, equipos de llantas neumáticas, sistemas de vía, sistema eléctrico, control de estaciones, sistemas de telecomunicación y telemando: estudio de las características del subsuelo de la ciudad, abatimiento de los mantos -- freáticos, análisis de las calles, sistema de construcción por túneles, profundidad de construcción de las estaciones, longitud de los convoyes, talleres centrales de mantenimiento y reparación, edificio central administrativo, zona de mantenimiento y limpieza de trenes en su operación diaria; estudios económicos y financieros, análisis de costos de todas las posibles constructivas, análisis de los gastos de equipos móviles, planteamiento de diversas tesis para la recuperación de las inversiones, costos del sistema de funcionamiento, gastos de energía eléctrica, costos de personal, amortización de equipos e instalaciones, etc.

Cuando se terminaron los estudios se llegó a la conclusión de que el -- sistema de transporte más adecuado era el de un tren subterráneo, que su construcción era viable, que el Departamento del Distrito Federal debería absorber el costo de toda la obra civil y que se tramitara la obtención de un préstamo francés -- que al fin se logró -- por \$ 1,630 millones a un plazo de 15 años. Resueltos los problemas de selección de -- transporte el técnico y el económico, se procedió a construir las tres -- primeras rutas.

Proyectar el Metro de la Ciudad de México con los pies puestos en tierra, equivalía a que el médico de cabecera reuniese a la familia del pa-

ciente y, sin eufemismos distractores, sin rodeos le informase que el enfermo, gravemente atacado por cien diferentes malestares, necesitaba de un tratamiento de alta cirugía. Que era suicida persistir con los unguentos caseros y las dosis de aspirina, que era impostergable hendir la entraña, penetrar hasta las vísceras y, sin subestimar los riesgos naturales, sujetar al paciente - a la ciudad - a un tratamiento severo, integral, valiente. Ese fue el diagnóstico técnico de los proyectistas y constructores del Metro: la ICA, Ingenieros Civiles Asociados.

Y la ICA así lo hizo: formuló un estudio en donde se enumeraron las principales dolencias que la Ciudad de México entonces padecía:

- 1. Demanda excesiva de transportes de pasajeros, debido principalmente, a la falta de zonificación, tanto de la ciudad misma como del Distrito Federal y zonas circunvecinas.*
- 2. Numerosas líneas de autobuses y transportes eléctricos que operaban sin la adecuada coordinación, provocando, frecuentemente, duplicidad y competencia innecesarias en los servicios.*
- 3. Falta absoluta de planeación en los servicios antes mencionados, que provocaba que más del 75% de las líneas llevaran sus vehículos hacia el primer cuadro de la Ciudad, ocasionando serios congestionamientos de tránsito.*
- 4. Carencias de terminales adecuadas para los servicios de transporte urbano, suburbano y foráneo, los cuales estacionaban sus unidades en las calles del primer cuadro y, muy especialmente, alrededor de la zona comercial del Mercado de la Merced.*

Los problemas de las terminales de autobuses en el Distrito Federal eran de terminadas por 74 líneas de autotransportes foráneos de pasajeros que concurrían a la Ciudad de México. Muy pocas de las terminales de tales líneas eran adecuadas para los servicios que ofrecían. La mayoría se alojaba en locales pequeños e insuficientes, carentes de salas de espera y gran parte del espacio ocupado por incómodas e improvisadas oficinas expendedoras de

pasajes y algún cubículo donde se llevaba la contabilidad del boletaje y se vigilaba la salida y llegada de autobuses. En algunas de ellas, las unidades se estacionaban en plena calle y donde los pasajeros, aglomerados con sus equipajes, esperaban en las banquetas. Sólo unas cuantas terminales disponían de andenes.

Por otra parte, eran tantas las terminales que resultaba difícil para los usuarios localizar su ubicación.

5. Equipos anticuados o excesivamente usados, cuya operación provocaba servicio deficiente, falta de confort y de lenta operación.
6. Falta de trazo adecuado de gran número de avenidas y calles importantes, que obligaba a recorridos exagerados por falta de continuidad entre las mismas. El 15% de la superficie urbana estaba dedicada a la circulación.
7. Horarios de trabajo (oficinas, comercios, centros industriales, así como escuelas, espectáculos, etc.), poco congruentes entre sí, lo que provocaba constante movimiento y demanda de transporte durante casi todas las horas del día.

El intenso movimiento diario de pasajeros en transportes urbanos era, como hoy, causa de congestionamientos de tránsito, que podían ser de poca importancia en las zonas periféricas pero que, incrementados en el área del primer cuadro de la Ciudad, provocaba problemas muy graves. 65 De las 91 líneas de autobuses y transportes eléctricos metropolitanos concurrían a esa área. Es en este primer cuadro donde se registraban al igual que hoy, las más altas concentraciones de actividad diaria y donde las calles son las más angostas: en él, varias veces al día transitaban 4,000 de las 5,600 unidades de que - entonces - disponían los sistemas colectivos, transportando 157,500 pasajeros - promedio - hora (3,780,000 diarios).

Todo esto explicó que en esta zona, en las horas críticas, la velocidad de circulación de vehículos llegara a ser menor a la de una persona caminando, lo cual da una clara idea de lo que los congestionamientos representen en pérdidas de tiempo así como en consumos y desgastes excesivos de los

equipos de transporte.

Las siguientes son las fechas de las inauguraciones de líneas y de ampliaciones del Metro.

- *29 de Abril de 1967: Se crea el Sistema de Transporte Colectivo (S. T. C.) para construir, operar y explotar un tren rápido subterráneo y superficial para el Distrito Federal.*
- *11 De abril de 1970: Inauguración del tramo Chapultepec - Juana - catlán, de la Línea 1.*
- *10. De Agosto de 1970: Inauguración del tramo Pino Suárez-Tasqueña, de la Línea 2.*
- *14 De Septiembre de 1970: Inauguración del tramo Pino Suárez - Tacuba, de la Línea 2.*
- *20 De Noviembre de 1970: Inauguración del tramo Juanacatlán - Tacubaya, de la Línea 1 e inauguración de la Línea 3, de Tlaltelolco Hospital General.*
- *10 De Junio de 1972: Inauguración del Tramo de Tacubaya - Observatorio, de la Línea 1.*
- *7 De Septiembre de 1977: Se crea la Comisión Técnica Ejecutiva para construir la ampliación del Metro. (3)*
- *15 De Enero de 1978: Se crea la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Distrito Federal para proyectar, programar, construir, controlar y supervisar las obras de ampliación, así como adquirir los*

equipos necesarios y entregar las instalaciones al Sistema de Transporte Colectivo (Metro) para su operación y mantenimiento. (4)

- 25 De Diciembre de 1979: Inauguración del tramo La Raza-Indios Verdes, de la Línea 3 Norte.
 - 7 De Junio de 1980: Inauguración del tramo Hospital General - Centro Médico, de la Línea 3 Sur.
 - 25 De Agosto de 1980: Inauguración del tramo Centro Médico - Zapata, de la Línea 3 Sur.
 - 20 De Agosto de 1981: Inauguración de la Línea 4, Martín Carrera-Candelaria.
 - 19 De Diciembre de 1981: Inauguración del tramo Pantitlán -Consulado, de la Línea 5.
 - 26 de Mayo de 1982: Inauguración de la Línea 4 Sur, Candelaria - Santa Anita.
 - 1o. De Julio de 1982: Inauguración de la Línea 5, Consulado - La Raza.
 - 30 De Agosto de 1982: Inauguración del tramo La Raza-Politécnico, de la Línea 5.
 - 21 De Diciembre de 1982: Inauguración de las ampliaciones de la Línea 1 (Zaragoza-Pantitlán) y Línea 2 (Tacuba-Cuatro Caminos)
 - 20 De Diciembre de 1984: Inauguración del tramo Tacuba-Auditorio, de la Línea 7.
 - 12 De Agosto de 1985: Inauguración del Tramo Auditorio - Tacuba ya de la Línea 7.
-

A 16 años de inaugurado el primer tramo, el Metro comunica a casi todo el Distrito Federal; de sur a norte, de este a oeste; de Pantitlán a Observatorio (Línea 1); de Tasqueña a Cuatro Caminos (Línea 2); de Indios Verdes a la Ciudad Universitaria (Línea 3); de Martín Carrera a Santa Anita (Línea 4); del Instituto Politécnico Nacional a Pantitlán (Línea 5); de El Rosario al Instituto Mexicano del Petróleo (Línea 6) y de Tacuba a Tacubaya (Línea 7).

El total de estaciones en servicio es de 101 para comunicar cada vez más y mejor a la gran urbe. La red utiliza, en sus siete líneas, 2007 vagones que suman 223 trenes que transitan por la misma, a un promedio de 2 minutos durante 16 horas al día para servir a la comunidad capitalina.

En 1972 el Metro transportaba, en promedio, 966 mil pasajeros por día la borable, cifra que en 1980 llegó a 2.8 millones y para 1982 ascendió a - - 3.2 millones.

Los Índices generales de operación señalan que en 1977 los pasajeros transportados en la red fueron 660 millones; para 1980 este movimiento alcanzó a 910 millones de viajeros, y en 1982 la cifra fue de 1,037 millones de pasajeros.

En 1982 la red tenía una extensión de 78.8 kilómetros y 80 estaciones, y en proceso de construcción tramos de las líneas 3 Sur, 6 Poniente y 7.

La Dirección General de Tránsito y Transportes del Departamento del Distrito Federal, admitía (mayo de 1973) que "el sistema de autobuses de la ciudad no ha dado el resultado que es de desearse, ya que tiene fallas de origen. Principalmente, hay limitaciones por causa de la estructura administrativa que domina la situación, ya que existe gran número de empresas que pretenden regentar servicios que se compiten entre sí. Hace 40 años - continuó - se distribuyeron arbitrariamente rutas dentro de la ciudad, con el resultado de una competencia desleal, superposición de servicios, multiplicación de gastos, alto índice de accidentes y, en general, de servicio deficiente".

"Para resolver este aspecto del problema - concluyó - se ha hecho un proyecto, ya bastante avanzado, para la reestructuración administrativa de las diferentes empresas a un número reducido, a través de la constitución de sociedades anónimas, que permitan encauzar la operación y el mantenimiento del sistema mediante modernas técnicas administrativas. Al mismo tiempo se están dando los pasos necesarios para la conversión de 5,000 autobúses para usar motores diesel, renovando aquellas unidades que han cumplido su vida útil".

Este estudio permitirá reducir de 7,200 a 6,200 el número de unidades, de 600 a 300 el de las rutas; y de 1,600 a 1,100 kms. la longitud de la red. Se estimó que el número de paradas podrían reducirse en un 35%.

En junio de 1973, el Departamento del Distrito Federal autorizó la introducción de un nuevo servicio de autobúses, los llamados "Delfines" y "Balle-nas", que contribuyeron a aliviar las presiones de demanda de transporte colectivo de los capitalinos y a brindar un servicio novedoso en rutas "turísticas", para un turismo - símbolo de nuestra época que exige servicios especiales -. En algunos casos, estas unidades operaban hasta las 2 de la mañana.

Para 1981, la autoridad de la capital pidió a la Alianza mejor servicio y que sus camiones no fueran ruidosos ni contaminantes. Se les había recientemente autorizado un aumento en sus precios: de \$ 2 a \$ 3. La Alianza prometió atender la demanda oficial, sin cumplir en un plazo razonable. Ante esta situación, el gobierno de la ciudad tenía tres alternativas: dejar las cosas como estaban, subsidiar con altos costos a la Alianza o municipalizar el más socorrido medio de transporte urbano. Fue entonces cuando las autoridades decidieron cancelar las concesiones y resolver el problema de una vez por todas, lo que supuso para el Departamento del Distrito Fe-deral una carga de enormes proporciones. Al realizarse la municipalización en 1981, se heredaron 6,000 autobúses, de los que cerca de 4,000 se en-contraban en pésimas condiciones.

El 18 de agosto de 1981 fue creado el Organismo Público Descentralizado Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100 (5), y el 25 de septiem-

bre del mismo año se practicó la revocación de todas las concesiones otorgadas a particulares para la prestación del servicio de transporte ciudadano de pasaje en camiones en la ciudad de México. (6)

Mediante la resolución correspondiente, el DDF asumió directamente la prestación de ese servicio público.

La reglamentación laboral del Organismo fue modificada en 1982 para que los trabajadores quedaran incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado. (7)

El equipo que adquirió el DDF de los ex permisionarios consistió en 6,327 unidades, de las cuales 1,751 eran prácticamente chatarra y 1,277 en vías de serlo, por lo que el parque vehicular operable era de sólo 3,299 unidades.

Los concesionarios, registrados en 20 grupos, tenían 78 líneas y 543 rutas con sistemas administrativos diferentes. El funcionamiento de sus almacenes, talleres, depósitos y estaciones de combustible, en deplorable estado, obedecían a las prácticas más diversas.

Las 33 instalaciones de encierro y servicio que tenían los ex permisionarios, consistían propiamente en cobertizos con las herramientas más indispensables pero sin capacidad de dar mantenimiento a los camiones. Cada permisionario contaba con el número y tipo de parque vehicular que más convenía a sus intereses, pero en la mayoría de los casos eran unidades casi inservibles y con problemas de reparación mayor.

En 1982 se adquirieron 1,514 unidades, se reconstruyeron 240 y se dieron de baja 1,102, se incluyeron 505 unidades de la línea Lomas de Chapultepec - Reforma - Ruta 100, por lo cual a diciembre de ese año se contaba con un parque vehicular de 4,456 autobuses.

Las rutas en operación eran 114 y existían 33 módulos con talleres y lugares de guarda de autobuses. Para ese mismo año de 1982 se transportaron

1,524 millones de pasajeros equivalentes a un promedio de 4.2 millones diarios y con una longitud en sus rutas de 5,900 kilómetros.

Para 1974 el Servicio de Transportes Eléctricos disponía de 177 tranvías y 348 trolebuses.

Los tranvías estaban cubriendo 13 rutas con una extensión de 167 kilómetros. Los trolebuses servían 23 rutas con desarrollo de 220 kilómetros.

Ese año, el STE informó que de 13 millones de pasajeros-día que se transportaban en la Ciudad de México, 610 mil lo hacían a bordo de tranvías y trolebuses.

En 1986 se contaba con 2 líneas de tranvías y 14 de trolebuses cuyas longitudes eran de 31 kilómetros y 300.3 kilómetros respectivamente. El parque vehicular en operación era de 30 tranvías y el servicio de trolebuses se proporcionaba con 306 unidades estando 136 de ellas en situación bastante precaria y transportaba en promedio 628 mil pasajeros diariamente.

La suerte de los tranvías comenzó a declinar a partir de 1969, a causa de tres factores. Primero, la construcción del Metro sobre Calzada de Tlalpan, que sustituyó una de las rutas tranviarias más importantes. Segundo, la multiplicación del transporte de superficie, expresado en autobuses denominados "Delfines" y "Ballenas", con una gran capacidad de cupo. Finalmente, por la construcción de Ejes Viales que al suprimir la mayor parte de las líneas - que obstruían carriles centrales de circulación, disminuyó riesgos en las paradas y dió fluidez al movimiento vehicular.

Los trolebuses que en número de 20 comenzaron a funcionar en 1947, tuvieron un incremento importante pero posteriormente declinaron y su utilización no recibió un renovado impulso sino a partir de 1983.

A la mitad de la década de los 50, el servicio concesionado de automóviles de alquiler sin itinerario fijo fue reforzado, en los meses de diciembre y enero, con particulares que solicitaban permisos para transportar pasajeros en la temporada.

Con el paso de los años ese servicio se fue haciendo casi indispensable, incluso después de los fines y comienzos de ese año, con lo que finalmente se presentó la situación de vehículos habilitados que trabajaban amparados por la justicia federal.

En la década de los 60, los automóviles de alquiler con itinerario fijo comenzaron a ser sustituidos por las llamadas "Combis", con más capacidad de pasajeros y una superficie de uso de vialidad ligeramente mayor.

A finales de los años 70 y principios de los 80 existía una situación irregular en la prestación del servicio público concesionado, porque éste se hacía en unidades en mal estado, que funcionaban en calidad de amparados, "tolerados" o "piratas" generando una total anarquía y desorganización en el medio urbano.

En septiembre de 1977 se creó la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro. En enero del año siguiente se transformó en Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y adquirió mayores atribuciones y responsabilidades en las materias de transportación de pasajeros y la mejora y construcción de vialidades en el ámbito ciudadano.

En 1980 se estableció el Primer Plan Maestro del Metro, y en 1982 el Plan Rector de Vialidad y Transporte del Distrito Federal.

El panorama anterior, trazado a grandes rasgos, fue el marco en el que se definió la prioridad al desarrollo, expansión y modernización del transporte masivo de pasajeros en los programas del Departamento del Distrito Federal.

Ante el problema de la contaminación ambiental en la ciudad de México el DDF ha ampliado y reforzado diversas acciones para disminuir sus orígenes y efectos, con base en el Decreto Presidencial del 14 de febrero de 1986 y en la Concertación de Acciones con Grupos Ecologistas, partiendo del principio de que los vehículos automotores son los principales causantes de ese deterioro.

Por consiguiente, los efectos de la contaminación han llevado a revalorar la contaminación; han llevado a revalorar el transporte público eléctrico, re-considerar criterios urbanos en la materia y desarrollar su expansión y modernización.

Ante esa problemática, el gobierno capitalino ha implantado una serie de acciones para combatir el fenómeno, desalentando el uso de vehículos particulares, expandiendo y desarrollando el transporte público eléctrico y disminuyendo la emisión de gases contaminantes en autobuses de transpor-tación masiva.

Otras acciones concretas son ; incremento de kilómetros en servicio del Metro, de líneas de trolebuses y del Tren Ligero, inicio de la construcción del Metro Ligero, implantación de un nuevo Sistema de Funcionamiento Vial para el Area Central de la ciudad de México; instalación de motores y sistemas no contaminantes en 1,966 autobuses de Ruta 100, implantación de horarios controlados para maniobras de carga y descarga, verificación y diagnóstico de 300 mil vehículos particulares; reubicación de los paraderos de autobuses suburbanos que anteriormente se localizaban en la zona cen-tral de la ciudad y ahora se ubican en las terminales periféricas del Metro; unidades que representan en promedio 60 mil viajes al día.

Parte importante de las acciones anticontaminantes que lleva a cabo el DDF la constituyen la apertura de pares viales en el llamado primer cuadro de la ciudad y el cierre paulatino de la Plaza de la Constitución (Zócalo) a todo tipo de vehículos automotores.

El 17 de enero de 1984 se creó la Coordinación General de Transporte, co mo entidad rectora en la materia, a fin de integrar los sistemas de trans-portación a cargo del gobierno capitalino y dar congruencia a las políticas de vialidad y transporte público y privado concesionado. (8)

Las atribuciones y funciones de la CGT son: elaborar y mantener actuali-

zado el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal; realizar los estudios necesarios sobre tránsito de vehículos, a fin de lograr una mejor utilización de las vías y los medios de transporte correspondientes, que conduzcan a la más eficaz protección de la vida y la seguridad, comodidad y rapidez en el transporte de personas y carga.

Realizar los estudios sobre la localización, normas y tarifas que deben aplicarse para la ubicación, construcción y funcionamiento de los estacionamientos públicos, así como los correspondientes a las tarifas para autobuses de pasajeros urbanos y suburbanos, de carga y taxis, además de proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal las modificaciones pertinentes.

Estudiar las normas para la determinación de sitios de transporte público de carga, taxis y autobuses, para tramitar las concesiones correspondientes; determinar las rutas de penetración de autobuses suburbanos y foráneos, así como los itinerarios para los vehículos de carga.

Coordinar los proyectos y los programas de las obras de ampliación del Metro; realizar estudios sobre la forma de optimización de uso del equipo de transporte colectivo del sector y, con base en ellos, dictar y supervisar el cumplimiento de las normas que conduzcan a su mejor aprovechamiento.

Durante varios años, las posibilidades de desarrollar un transporte colectivo financieramente sano y con perspectivas razonables de crecimiento se vieron limitadas por una política tarifaria basada en subsidios excesivamente altos, bajo el criterio equivocado de que se favorecía a las clases económicamente débiles.

Ese sofisma económico tuvo repercusiones negativas para las clases populares, ya que al no contar el gobierno capitalino con recursos financieros para dotar a la comunidad de suficiente transporte masivo, este vacío fue llenado a base de las llamadas "peseras", "combis" y automó

viles de alquiler que proporcionan servicio particular con tarifas mucho más altas que las del transporte que opera el Departamento del Distrito Federal, con el consiguiente perjuicio para la población de menores recursos.

El escollo fue superado parcialmente el 1º de agosto de 1986, cuando la Comisión de Precios y Tarifas del Sector Público autorizó al gobierno capitalino el incremento de tarifas del transporte público bajo su operación, de 60 centavos, 1 y 3 pesos, a 20 pesos por igual en los tres modos de transporte, esto es, trolebuses, Metro y autobuses Ruta 100.

Paralelamente se expidió el Abono de Transporte, que significa un importante ahorro económico para el adquirente, en su mayoría usuarios que utilizan varias veces al día los variados medios de transporte que opera el DDF, ya que el mismo permite su uso ilimitado y un ahorro respecto al valor del viaje unitario, además de ser transferible y tener vigencia quincenal. Inicialmente, el Abono tuvo un precio de 700 pesos.

El éxito del Abono de Transporte se advierte en su utilización por millones de usuarios, al representar aproximadamente el 40% de los viajes-persona-día que se realizan en Metro, Ruta 100, trolebuses y Tren Lígero operados por el gobierno capitalino.

El 16 de mayo de 1987, la Comisión de Precios y Tarifas del Sector Público autorizó al DDF establecer para su sistema de transporte público la tarifa de 50 pesos por pasajero y de 1,600 pesos para el Abono de Transporte; y el 21 de diciembre del mismo año la tarifa se incrementó a 100 pesos por pasaje y 3,200 pesos por el Abono de Transporte, en razón a los incrementos registrados en los costos de operación, principalmente en el alza de los insumos básicos como diesel, electricidad y refacciones, entre otros.

Como resultado del largo período de inmovilidad tarifaria, en 1986 los subsidios requeridos por los tres organismos del transporte se esti

maron en 150,000 millones de pesos. En julio de ese año el costo de operación promedio en los tres modos de transporte por pasajero era del orden de 36.50 pesos, razón por la cual la tarifa de 20 pesos que entró en vigor el 1º de agosto representó entonces el 54.79 por ciento de dicho costo.

Sin embargo, tanto la tarifa de 20 pesos como la de 50 pesos quedaron a la zaga del costo de operación, toda vez que en diciembre de 1987 -- ese costo en promedio era de 205 pesos por viaje, haciendo necesario incrementar la tarifa de 100 pesos; aunque esos incrementos disminuyeron la diferencia con el costo de operación, éste sigue creciendo al ritmo de la inflación.

Por lo anterior, las posibilidades de desarrollar un transporte público masivo financieramente sano se localiza en una revisión permanente de las tarifas, en función de los aumentos en los costos de operación, a fin de incrementarlas sin eliminar por completo los subsidios.

La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR) ha sido el organismo constructor de la infraestructura sobre la cual se han expandido y desarrollado los diversos sistemas del transporte masivo en la Ciudad de México.

Los retos, programas y metas afrontados con éxito por ese organismo -- se han debido a la implantación de moderna tecnología, a la capacidad y talento de los técnicos mexicanos y al aprovechamiento y utilización exactos de los recursos económicos y materiales.

COVITUR no sólo construye las nuevas líneas y estaciones del Metro, -- sino que también se ocupa de la construcción del entorno urbano, es decir, distribuidores viales, calles y avenidas, puentes vehiculares, estacionamientos, paraderos de autobuses, talleres de mantenimiento, naves de depósitos de trenes, líneas de trolebuses, infraestructura del Tren Ligero y Metro Ligero, entre otras obras.

De acuerdo al Plan Integral de Vialidad y Transporte, se decidió en 1982 intensificar la construcción de la red del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), cuya operación en 1986 satisfacía el 29 por ciento del total de viajes-persona-día efectuados en la zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Durante el período 1982-1987 se ampliaron las líneas 1, 2, 3 y se inauguraron la 6 y 7. Por lo que, con la puesta en operación de la primera etapa de la Línea 9, la red alcanza 131.5 kilómetros de longitud, con 118 estaciones en total, lo que significa un incremento de 67 por ciento.

Asimismo, se iniciaron los trabajos de construcción del Metro Ligero de Pantitlán a Santa Martha Acatitla, con una longitud de 13 kilómetros y 8 estaciones, y de las ampliaciones de las líneas 7 y 9, con 9.5 kilómetros.

En 1987 el Metro transportó 1414 millones de personas, casi el 40 por ciento más que lo transportado en 1982.

El servicio que otorga el Metro diariamente tendría que ser sustituido por 2.4 millones más de automóviles privados, si consideramos su intensidad de uso con respecto a la que se emplea actualmente.

El problema de la contaminación ambiental que se registra en la Ciudad de México fue uno de los principales factores que llevaron al gobierno capitalino a impulsar, desarrollar y modernizar el transporte eléctrico.

Así, la red de trolebuses que tenía una extensión de 300.3 kilómetros, en 1987 alcanzó los 510 kilómetros. En la actualidad se han concluido 140.4 kilómetros y se encuentran en proceso de construcción 104.3 más. La diferencia registrada entre los totales obedece a que en el año de 1984 se suspendieron las rutas SCOP-Ciudad Universitaria y un tramo de la que circula por el Eje 3 Sur, con extensión total de 35.2 kilómetros, debido a que en el primer caso entró en servicio la Línea 3 del Metro, y en el segundo caso por la construcción de la Línea 9 del Metro.

Para dar una idea de la magnitud de la red baste decir que de ser una sola línea alcanzaría a comunicar a la Ciudad de México con la de Guadalajara.

Por lo que se refiere al parque vehicular, en 1988 se contaba con un total de 306 trolebuses, de los cuales 136 eran unidades deterioradas del tipo antiguo y 170 de la marca MASA-SOMEX. Existían además 533 vehículos antiguos fuera de servicio. El promedio diario de pasajeros transportados era de 568 mil.

A fines de 1986 se inauguró el Tren Ligero en una primera etapa de Tasqueña a Huipulco con una extensión de 5.5 kilómetros que permite transportar diariamente a 40 mil pasajeros con 10 unidades en operación.

CAPITULO II. CONCEPTO JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO

En tanto que uno de los conceptos más polémicos y más imprecisos del derecho administrativo lo constituye el del servicio público, para su estudio, previamente estableceremos el significado gramatical de ambos vocablos contenidos en el Diccionario de la Lengua Española, de tal suerte que:

Servicio: Derivado del latín *servitium*: Acción y efecto de servir; mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona, utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

Público.— Derivado del latín *publicus*: Significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencia o concurren a determinado lugar.

En el lenguaje común, el uso de estos vocablos implica el ejercicio de una actividad para satisfacer una necesidad y que quien realiza esta actividad o quien obtiene el beneficio por su ejercicio puede, indistintamente, tratarse de una persona pública, es decir, una actividad del público o en beneficio del público.

El origen del concepto lo encontramos en el Derecho Francés, cuando, a fines del Siglo XVIII, se pretendió establecer una interpretación jurisprudencial con el objeto de resolver conflictos de competencia de los tribunales judiciales respecto a litigios de naturaleza administrativa, derivados de la regla de separación de las autoridades administrativas y de las judiciales, consagrada en las leyes del 16 y 24 de agosto de 1790

y en el Decreto del 16 Fructidar año III que prohibían a los tribunales civiles conocer de los asuntos de la administración, creando una jurisdicción especial para juzgar las diferencias administrativas, partiendo del principio de que toda actividad, negocios o asuntos administrativos del Estado, escapan de la competencia judicial.

De tal suerte, se otorga facultad a la autoridad administrativa para --- crear sus propios tribunales con el objeto de dirimir controversias que se presenten entre el Estado y los particulares con motivo de los actos de administración hechos en la ejecución de servicios públicos que ella esté encargada de proveer.

Sin embargo, a pesar de que es el servicio público, el concepto que -- permite establecer los límites de la competencia administrativa respecto a la judicial, este hecho no tuvo como objetivo plasmar, en normas jurf dicas, una realidad objetiva de la vida social, ni fue un reflejo de nece sidades que se hubieran impuesto a un juez o al legislador, ni el esta- blecer normas que permitieran determinar que actividades del Estado -- son consideradas como un "servicio público", no hay, por tanto, un -- criterio único que precise una noción relativa al servicio público y, -- las definiciones que de el se han formado, son discordantes en virtud de que cada una de ellas está sujeta a diversos conceptos de orden po- lítico jurfdico ó político económico.

La legislación francesa, sin precisar un claro concepto, aborda la idea bajo determinadas circunstancias: el cumplimiento de una misión de in-- terés general; en condiciones exorbitantes del Derecho Común; bajo la autoridad y control de una colectividad pública, sometida a un regimen de Derecho Público y; que la actividad sea ejecutada por una entidad - pública.

Según Marcel Waline, en su *Tratado de Derecho Administrativo*, (9) - las teorías o definiciones del servicio público se pueden clasificar en:

- a) Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.
- b) Teorías que los consideran como toda actividad de la Administración sujeta a un régimen de Derecho Público.
- c) Teorías que lo consideran solo como una parte de la actividad del Estado.

Otros tratadistas estudian las diversas teorías del servicio público bajo dos grupos: las teorías subjetivas y las teorías objetivas.

Para Leon Duguit, el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. "El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora, el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público". (10) Los maestros Andrés Serra Rojas (11) y Miguel Acosta Romero (12) coinciden en su crítica acerca de esta teoría al manifestar que Duguit confunde toda la actividad del Estado, como fenómeno social, con los servicios públicos desde el punto de vista

estrictamente de la técnica jurídica.

Para Roger Bonnard, (13) los servicios públicos son los órganos que forman la estructura misma del Estado. Los servicios públicos tienen - por objeto esencial el asegurar la realización de las intervenciones del Estado, es el ejercicio mismo de las funciones del Estado.

Gastón Jéze (14) establece que servicios públicos son exclusivamente las necesidades de interés general que los gobernantes, en un país dado, en una época dada, han decidido satisfacer por el procedimiento - del servicio público, es decir, que son aquellos en que los órganos pú blicos recurren a reglas de Derecho Administrativo para la satisfacción de una necesidad de interés general.

Para Luis Rolland (15) es la empresa o institución de interés general que, bajo la alta dirección de los gobernantes, está destinada a dar -- satisfacción a las necesidades colectivas del público.

Marcel Waline (16) define el servicio público bajo cuatro puntos de re ferencia:

- a) El servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar.*
- b) Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad de una persona de Derecho Público que no indica una dirección permanente o cotidiana, sino solo un poder de organización general y de control.*
- c) El servicio público supone una empresa que afronte los riesgos - financieros y, por otra parte, una organización pública.*

d) *El servicio público implica un régimen de Derecho Público.*

George Vedel (17) afirma que la definición clásica del servicio público comprendía un aspecto material: una actividad que tiene por objeto la -satisfacción de una necesidad de interés general y, un aspecto orgánico, que quien se hace cargo de esta actividad es una persona pública.

Fleiner (18) lo concibe como un conjunto de personas y de medios -- constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente a un fin público particular.

García Oviedo (19) lo conceptúa como: una ordenación de elementos - de actividades para un fin; que ese fin es la satisfacción de una necesidad pública; que implica la acción de una personalidad pública, aun-- que no siempre sean estas las que asuman la empresa y; que esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas de un régimen jurídico generalmente especial y distinto del de los servicios privados.

Benjamín Villegas Basavilbaso (20) lo considera como la satisfacción - concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizada y asegurada por el poder público y sujeta a normas y principios de Derecho Público.

Gabino Fraga (21) lo determina como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Para Duez y Debeyre (23) el servicio público es un procedimiento para dar satisfacción al interés general que implica esencialmente el sumi

nistro de servicios al público que pueden ser de orden material, de orden financiero y de orden cultural o intelectual.

Jorge Olivera Toro (24) afirma que es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continúa y uniforme.

El Maestro Miguel Acosta Romero define al servicio público como una -- actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básic---cas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, actividad que puede ser -- prestada por el Estado ó por los particulares.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define el servicio público como "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continúa, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo, siendo de interés público, la protección de estos servicios". (25)

Asimismo, esta ley establece que la declaración de que determinada actividad constituye un servicio público, entraña la de que la prestación -- de dicho servicio es de utilidad pública. (26)

Las actividades públicas son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, la policía, los transportes, la educación, el crédito público y otras.

El hombre tiene necesidades fundamentales que debe imperiosamente de

satisfacer. La suma de las necesidades individuales forman las necesidades sociales o colectivas, cuya atención es cada día más compleja e ineludible.

Desde el punto de vista legal, determinar que una actividad constituye un servicio público es obra del legislador quien, en una ley general de servicios públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención de dicho servicio.

a) Elementos del servicio público.

De los criterios y definiciones anteriormente señaladas, no encontramos uniformidad en tanto que, para algunos, el prestador es el que da ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico al cual se encuentra sujeta la actividad, para otros más es la propia actividad la que da el sello de conceptualización y otros piensan que es el fin que se persigue lo que permite caracterizarlo, de tal suerte que no se puede obtener una conclusión general. Sin embargo se pueden rescatar algunos elementos de coincidencia: que sea una actividad técnica, su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, realizada por el Estado o, como excepción, por particulares y bajo un régimen jurídico especial de Derecho Público.

Algunos otros elementos generales son:

Generalidad.- Todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.

Uniformidad o igualdad.- Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos establecidos en la ley.

Continuidad.- El servicio no debe interrumpirse, funcionar de acuerdo con la ley que le da origen, la que, establece las medidas que garantizan tal continuidad.

Regularidad.- El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones pre vistas por la propia ley.

Obligatoriedad.- Es el deber que tienen las autoridades de prestar el - servicio como imperativo de la propia ley.

Persistencia.- Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitiva- mente persistentes o permanentes, es decir, que el servicio público de- be existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfac- ción fue creado.

La gratitud del servicio.- Que el servicio público debe ofrecerse sin la idea de lucro, aunque por los costos que la prestación implica, esta -- idea se ha transformado en tanto que el Estado se ha visto obligado a garantizar la prestación de algunos servicios públicos mediante tasas -- fiscales especiales, servidumbres, subsidios, financiamientos, etc.

En este mismo sentido, la doctrina no es uniforme respecto al carácter lucrativo o gratuito de los servicios públicos, encontrándonos con algu- nos servicios como: defensa nacional, policía, educación, etc., que son gratuitos. Otros en que la prestación requiere, como contraprestación, de una compensación especial que algunos denominan tasa y otros precio, entendiéndose como uno y otro, la cantidad de dinero que percibe el Esta- do (Federación, Estado, Municipio, órgano descentralizado o persona -- privada) en virtud o con motivo de la prestación de un determinado ser- vicio en uso público.

Concluyendo, podemos estimar que servicio público es toda actividad pública encaminada a la satisfacción de una necesidad colectiva o de in- terés general.

Elemento fundamental de las concepciones y definiciones del servicio pú- blico que, indubitablemente debe mantenerse inalterable, es el interés so- cial para atender una necesidad general y apremiante a cargo del po- der público, creando el Estado una organización y un régimen para ---

cumplir con ese fin que le permitirán mantener el orden indispensable para la convivencia, la paz social y el libre y seguro desarrollo de los grupos sociales al poner a disposición de todos los individuos estas actividades, con los elementos legales y materiales que le son necesarios.

Las formas que reviste el servicio público, actividad y prestaciones son variadas en nuestra legislación: en forma centralizada cuando es atendida directa o indirectamente por la administración pública; en forma descentralizada cuando es asumido por organismos descentralizados o empresas de participación estatal y; por los propios particulares a través del otorgamiento de concesiones en las que, el Estado los rodea de las mismas seguridades y prerrogativas de poder público, sin desvirtuar sus propósitos comerciales o industriales. En este caso, el régimen jurídico aplicable es mixto, esto es, de derecho público en cuanto a la relación del concesionario con el Estado y de derecho privado en cuanto a la relación del mismo con el usuario.

b) Clasificación de los servicios públicos:

- *Por razón de su importancia.- Se clasifican en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.) y secundarios.*
- *Necesarios y voluntarios.- dependiendo de si las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.*
- *Por razón de su utilización son obligatorios y facultativos.- Los obligatorios se imponen a los particulares por motivos de interés general, (agua, alumbrado, alcantarillado) y los facultativos en función de que su uso queda al arbitrio del usuario (correos, transporte, telégrafo).*
- *Por razón de su competencia en exclusivos y concurrentes.- Los primeros solo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégra*

fo) y los segundos son aquellos que atienden a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social).

- Por la persona administrativa de quien dependen y de acuerdo a nuestro marco normativo, se dividen en judiciales, estatales y municipales.
- Por razón de los usuarios en generales y especiales.- Los generales consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías y todos pueden hacer uso de ellos (transportes, correos, telégrafos); por su parte, los especiales solo se otorgan a determinadas personas en quienes concurren circunstancias especiales (asistencia pública).
- Por la forma de aprovechamiento.- Hay servicios que benefician a los particulares mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que benefician o satisfacen las necesidades de una manera general e impersonal (alumbrado público).
- Por las formas como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.
- Por su composición.- Simples cuando son únicamente servicios públicos, mixtos cuando son servicios públicos ajustados a normas de Derecho Privado.
- En razón de la autoridad del ente que lo presta.- Servicios públicos que demandan necesariamente el ejercicio del poder administrativo y los servicios que no requieren el ejercicio de este poder y que, incluso, son otorgados por entes que no tienen el carácter de autoridad.

Otra clasificación y que atiende a la competencia de los diversos órganos del Estado, en nuestro derecho positivo, es :

- a) *Servicios Públicos Federales.*- Su naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales y pueden ser:
- 1.- *Exclusivos.*- Son aquellos que el Estado monopoliza para sí, ejerciendo los servicios en forma exclusiva en áreas estratégicas como son: explotación petrolera, correos, telégrafos, emisión de billetes, acuñación de moneda, etc. (27)
 2. *Concurrentes con los Particulares.*- Siendo el servicio de la competencia federal, el Estado organiza los servicios atendiendo los directamente o concesionándolos a particulares como en el caso de la telefonía y la radiodifusión como servicios concesionados. Tratándose de particulares, se rigen en sus relaciones privadas por el derecho común, pero el servicio público se rige por principios de orden público.
 3. *Concurrentes con las Demás Entidades.*- Tratándose de determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal y pueden ser atendidos por autoridades federales, estatales o municipales, tal es el caso de educación pública, el turismo, salubridad, etc.
- b) *Servicios Públicos de las Entidades Federativas.*- El artículo 124 de la Constitución Política reserva a las autoridades locales, las materias que no sean federales; así las constituciones de los Estados regulan estas materias y forman la competencia de los servicios públicos locales que, a su vez, son regulados por leyes que expiden las Legislaturas de los Estados.
- c) *Los Servicios Públicos Municipales.*- Se trata de aquellos que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad

o de una determinada circunscripción territorial, siendo el caso el de los cementerios, jardines, limpia, alumbrado, etc. (28)

- d) *Los Servicios Internacionales.- Que son creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas en determinadas ramas que interesan a todas las naciones, como son problemas sanitarios, educativos, asistenciales y otros que se organizan a través de convenios que celebran los Estados.*

Una clasificación más los divide en :

Servicios Públicos Propios.- Que son prestados directamente por la Administración Pública a través de órganos descentralizados.

Servicios Públicos Impropios o Manejados por Particulares.- En este caso se satisface una necesidad de interés general y corresponde a la actividad privada, regulada por leyes y reglamentos de policía, en donde la intervención de la administración pública se justifica por el indudable interés público que significa su prestación.

En cuanto a los modos de ejercer el servicio público, son las propias necesidades públicas los que obligan al Estado a determinarlos para su atención oportuna y eficiente, en forma directa o indirecta, siendo los más frecuentes:

- a) *Administración Directa, en la que el servicio no tiene individualidad confiando su gestión a su propia organización y recursos a través de la administración centralizada.*
- b) *El Arriendo y la Administración Interesada.- En el arriendo el Estado cede a empresas privadas el ejercicio del servicio de ca-*
-

rácter económico, bajo las condiciones que la misma administración fija, el pago de una determinada cantidad o la participación de ingresos. En la administración interesada, la administración nombra un gestor del servicio al que se le asigna un porcentaje de ingresos o alguna participación económica.

- c) *Concesión de Servicios Públicos.*- La administración concede o establece un derecho a favor de un particular concesionario para que maneje un servicio a su cargo, por un plazo determinado y bajo condiciones precisas de naturaleza contractual y reglamentaria, entre otras las de obtener ventajas económicas que lo remuneren de su inversión.
- d) *Descentralización por Servicio.*- El régimen que se establece es el mismo de interés público que para la administración centralizada, en la que por medio de una ley crea un régimen jurídico apropiado, le asigna una personalidad jurídica, un patrimonio adecuado a su finalidad, manejándose con autonomía, reservándose el Estado facultades de vigilancia y fiscalización respecto a sus órganos superiores para mantener la regularidad del servicio.
- e) *En las empresas de economía mixta, persona jurídica pública y privada;* los particulares manejan el servicio bajo normas de derecho privado con una diversa intervención del poder público.
- f) *Servicios Públicos Obra de la Iniciativa Privada.*- Que son manejados por particulares quienes por su falta de capacidad económica reciben ciertos privilegios del Estado, subvenciones, subsidios, exenciones de impuestos, u otros beneficios.
- g) *Formas Mixtas de Atención de un Servicio.*- El Estado se reserva determinadas facultades, regularmente la de declarar la rescisión de una concesión si el servicio no es atendido debidamente por el particular, o bien, que el Estado asume directamente el manejo del servicio debido a acontecimientos graves.

c) Concesión, Rescate, Reversión y Revocación.

La concesión es un acto por medio del cual se confiere a un particular un derecho subjetivo a través del cual el poder público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas compromisorias derivadas del interés público que significan el control de la administración pública.

El término concesión puede significar varios contenidos :

- *Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular a utilizar bienes del Estado ó a establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que le señale la ley.*
- *El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.*
- *Puede entenderse como el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.*

La concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión.

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

Sus elementos subjetivos son :

- *La autoridad concedente que puede ser la Administración Pública*

Federal, local o Municipal.

- *El concesionario que es la persona física o moral a quien se otorga y que es titular de la concesión.*
- *Los usuarios, únicamente ante el supuesto de la concesión de un servicio público.*

Los principios que rigen la figura jurídica de la concesión son:

- I. *Capacidad del Concesionario.- Esta se establece a través de la ley que organiza el servicio público y puede ser más o menos restringida; la nacionalidad.*

Las actividades sujetas a limitación, se encuentran previstas por nuestra Constitución tratándose del eficaz manejo de las áreas estratégicas a cargo del Estado y que señala en sus artículos 27 y 28.

- II. *Capacidad Técnica del Concesionario.- El concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida y contar con los elementos materiales necesarios para realizar una actividad.*
- III. *Capacidad Financiera.- Consiste en que el concesionario tenga el capital necesario que le permita contratar el personal y adquirir el equipo necesarios para la prestación del servicio, asegurando su capacidad técnica y financieramediante el otorgamiento de garantías.*
- IV. *Plazo.- No todas las concesiones se otorgan por un plazo determinado e, incluso, hay concesiones que no tienen plazo, pudiendo ser este indefinido.*
- V. *Derecho del Concesionario.- Los derechos derivados de la conce-*

sión son personalísimos, nacen y se generan con el acto de la concesión, el de establecer y explotar un servicio público; le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal.

Los derechos derivados de la concesión son intransmisibles, excepto cuando la autoridad concedente expresa su anuencia para tal efecto.

En el caso de la concesión de transportes, como en algunos otros, previo el cumplimiento de los requisitos señalados por las disposiciones legales, y con el consentimiento indispensable de la autoridad administrativa, podrían transferirse, disponerse o gravarse esos derechos.

VI. Obligaciones del Concesionario:

- a) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión.*
- b) No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente.*
- c) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.*
- d) No ceder, traspasar o gravar el equipo o los bienes destinados, de la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.*
- e) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotación de los bienes.*
- f) Prestar el servicio público o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.*

- VII. *Rescate.*- Es un principio o figura jurídica solo aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado; es un acto administrativo mediante el cual, la autoridad administrativa recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública.
- VIII. *Derecho de Reversión.*- Consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público o a la explotación de bienes del Estado pasan a ser propiedad de éste, sin contraprestación alguna.
- IX. *Extinción de la Concesión.*- Como tales tenemos el cumplimiento del plazo, la falta de objeto o materia de la concesión, la revocación, la caducidad, la rescisión y el rescate.

Al terminarse el período o plazo previsto en la concesión, cesan sus efectos, salvo que sea prorrogada por un nuevo acto administrativo. Su efecto más importante es el de la reversión en la que los bienes afectos pasan a propiedad del Estado.

Si se hace imposible la prestación del servicio público la consecuencia será que la concesión se extinga por falta de objeto o materia.

En cuanto a la rescisión, siendo esta una de las formas de extinción de derechos y obligaciones establecidas en un contrato, cuando una de las partes incurre en incumplimiento facultando a la otra para dar por terminada la relación contractual, de tal suerte que esta figura solo operará en aquellas concesiones otorgadas mediante la elaboración de contratos-concesión, ya no comunmente usuales.

La falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la concesión, da lugar a la revocación del acto administrativo por la propia autoridad concedente.

Quando el concesionario no cumple con los plazos o requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el acto de la concesión, opera la figura de caducidad.

Existe la posibilidad de que la concesión se extinga por renuncia del concesionario de los derechos a su favor, siempre y cuando el Estado asegure la continuidad en la prestación del servicio a través de un tercero o por la propia Administración Pública.

La quiebra del concesionario puede ser otra causa de la extinción de la concesión y, en este caso, el Estado debe asegurar la continuidad de la prestación del servicio.

d) Permiso y autorización.

Los permisos y licencias no crean situaciones jurídicas individuales, son actos condiciones mediante los cuales se faculta a una persona, que ha satisfecho determinados requisitos, para que ejecute actos que no puede realizar la generalidad.

La autorización es un acto unilateral de la administración pública, y que por medio de ella la autoridad administrativa faculta a una persona privada ó publica para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfechos los requisitos legales para el ejercicio de un derecho.

e) El Estado como Prestador del Servicio Público de Transporte de Pasajeros.

Atento a los conceptos anteriormente señalados y a lo expresado en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978, debemos entender como servicio público "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos

vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo".

Tal definición reúne los elementos fundamentales que, en su generalidad, la Doctrina establece para ello: el prestador del servicio puede ser un ente público (el propio Estado) o privado (el Artículo 25 de la misma Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece la posibilidad que el servicio público puede ser prestado por particulares mediante el otorgamiento de la concesión respectiva); la actividad se encuentra sujeta a un régimen de Derecho Público y; está encaminada a satisfacer una necesidad colectiva.

Tratándose del servicio público de transporte de pasajeros, tal actividad tiene ese carácter en virtud de lo dispuesto por el Artículo 1º del Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1942, al señalar que el transporte de pasajeros constituye un servicio público, declaratoria ésta con la que el Estado, asegura la prestación en forma continua, uniforme, regular y permanente de dicha actividad, que es de interés público.

En la historia de la Ciudad de México, no es sino hasta 1945 en que el Gobierno del Distrito Federal asume el carácter de prestador del servicio público de transporte de pasajeros al intervenir en un problema que trasciende las posibilidades del sector privado, el problema del transporte masivo, hasta entonces en manos del sector privado y como resultado de la desatención de dicha actividad por la empresa Compañía de Tranvías de México, S.A., cumpliendo así con su fin de garantizar el orden público y el desarrollo de los grupos sociales, dando satisfacción a las necesidades colectivas.

La intervención del Gobierno del Distrito Federal, en cuanto al problema laboral que enfrentaba tal empresa y a raíz de un convenio firmado el día 7 de noviembre de 1952, en su ánimo de garantizar la prestación

del servicio público, significó que tomaran posesión y pleno dominio de la empresa en conflicto iniciando programas de reestructuración y modernización que, como resultado, dió origen a la creación de un Organismo Público Descentralizado denominado "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal"; ello mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1956.

Tal organismo tiene como objeto; de acuerdo al Artículo 2º del Decreto de su creación:

- a) La administración y operación de los sistemas de transportes eléctricos que fueron adquiridos por el Departamento del Distrito Federal.
- b) La operación de otros sistemas, ya sean de gasolina o diesel, siempre que se establezcan como auxiliares de los sistemas eléctricos, y
- c) El estudio, proyección, construcción y, en su caso, operación de nuevas líneas de transportes en el Distrito Federal.

De tal forma, he aquí un claro ejemplo de cuando el Estado, en su carácter de rector y vigilante del desarrollo de sus gobernados, obligado a cubrir sus necesidades, por sus propios medios, asume el papel de prestador del servicio público de transporte de pasajeros, cumpliéndose con los requisitos y elementos jurídicos que hemos señalado en este capítulo: la declaratoria de que una actividad técnica es un servicio público; sujeta a un régimen de derecho público; para satisfacer necesidades de la colectividad.

En 1967, y dado el rápido crecimiento demográfico de la ciudad de México con la magnificación de los problemas urbanos que la aquejan, entre ellos, un deficiente sistema de transporte de pasajeros, el Departamento del Distrito Federal considera que dentro de las necesidades de la población que requiere pronta, adecuada y efectiva satisfacción, se encuen-

tra, en primer término, la de organizar y establecer medios y sistemas de transporte de pasajeros que lo realicen en forma segura, rápida y cómoda, instituyendo, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de abril de 1967, un organismo público descentralizado denominado "Sistema de Transporte Colectivo" (Metro), cuyo objeto es la construcción, operación y explotación de un tren rápido -- con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito Federal, principalmente en la Ciudad de México.

Con la creación de este nuevo ente público, nuevamente se cumplen los supuestos establecidos en este mismo capítulo: El Estado como prestador de un servicio público para garantizar la satisfacción de necesidades colectivas y sujeto a un régimen de derecho público.

En 1981, como coadyuvante para la solución de los problemas que plantea el traslado colectivo de personas en el Distrito Federal, el Titular -- del Ejecutivo Federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 18 de agosto de 1981, crea otro organismo público descentralizado denominado "Autotransportes Urbanos de Pasajeros --- R-100" cuyo objeto es la prestación del servicio público de transporte -- de pasajeros en el Distrito Federal y zonas conurbadas.

Respecto a los dos casos anteriores, amén de cumplirse los supuestos y elementos del concepto de servicio público, existen dos diferencias:

Primero.- En los dos primeros se establece el medio de transporte (transportes eléctricos y mediante un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial); en este último organismo no se señala la forma o modo de -- transporte.

Segundo.- En los casos de los organismos denominados "Servicio de --- Transportes Eléctricos del Distrito Federal" y "Sistema de Transporte -- Colectivo.", el objeto es la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal; en el caso de "Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100", se extiende la prestación de este servicio a --

las zonas conurbadas. El término de conurbación, aparece en nuestro derecho positivo por primera vez en el Artículo 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, fecha posterior a la creación de los organismos mencionados en el primer término; no obstante lo anterior, en la actualidad el "Sistema de Transporte Colectivo" al igual que "Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100", extenderá su red de servicio penetrando al Estado de México en la denominada "zona conurbada" de la Ciudad de México.

Hasta septiembre de 1981, el servicio público de transporte de pasajeros de autobuses de combustión se encontraba concesionado a particulares, quienes manifestaron al Gobierno del Distrito Federal su deseo de retirarse de la prestación del servicio por resultarles incosteable, éste resolvió proceder a la revocación de tales concesiones, asumiendo en forma directa la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en autobuses, bienes inmuebles y demás bienes muebles afectos a la prestación del servicio público cuyas concesiones se revocaron, resolución del Jefe del Departamento del Distrito Federal publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el día 30 de septiembre de 1981.

Con motivo del ilegal estallamiento de huelga declarado el día 3 de mayo de 1989 por los trabajadores de base, a través de su Sindicato, del Organismo Público Descentralizado "Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100", con la consiguiente suspensión en la prestación del servicio, - causando con ello perjuicios a los intereses generales de la población - del Distrito Federal, el Ejecutivo Federal, considerando que el mismo - constituía un servicio prioritario indispensable para el desarrollo de las actividades económicas, sociales, culturales y de diversa índole en esta entidad federativa y de que su prestación era de evidente causa de utilidad pública, para satisfacer y garantizar las necesidades e intereses de la población que lo demanda, expidió un Acuerdo, publicado en el - Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de 1989, mediante el - cual resuelve:

- *Declara de utilidad pública la conservación y explotación del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, - así como las medidas necesarias para evitar trastornos en la prestación del servicio y las relativas a restablecer y garantizar la - continuidad del mismo.*

- *Por estas causas de utilidad pública declara la ocupación inmediata, total y temporal, y la intervención administrativa de todos los bienes y derechos del Organismo Descentralizado Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, exclusivamente durante el tiempo en que prevalezcan las circunstancias que motivan este Acuerdo y en tanto se reorganiza la prestación del servicio público.*

- *Para su cumplimiento ordena que la administración de los bienes y derechos a ocuparse, quedara a cargo de un Administrador General que designará el Jefe del Departamento del Distrito Federal, teniendo las facultades más amplias que en derecho correspondan a un Apoderado General y que sean necesarias para el desempeño de su comisión, incluyendo la facultad de contratar temporalmente el personal necesario para garantizar el restablecimiento y continuidad del servicio público.*

Tales disposiciones reafirman las características que del servicio público define la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su Artículo 23 y que el Estado, en uso del poder público de que está investido, recurre a todos los elementos legales y materiales que le son necesarios y que le permitan mantener el orden indispensable para la convivencia, la paz social y el libre y seguro desarrollo de los grupos sociales como su fin último.

Asimismo, estamos ante la presencia de una figura jurídica, en tratándose de las formas de garantizar la continuidad en la prestación de un servicio público: la intervención administrativa prevista en el Artículo 18 - de la Ley de Expropiación.

CAPITULO III. CONURBACION, CONCEPTO JURIDICO, SOCIOLOGICO, URBANO Y DEMOGRAFICO.

La evolución socioeconómica del mundo ha tenido, entre otras consecuencias, el crecimiento de las zonas urbanas. Una gran parte de los países del mundo, encuentran a la mayoría de su población asentada en centros urbanos, lo que los ha llevado, a lo largo de este siglo, a definir políticas aplicables al fenómeno y establecer sistemas legislativos que -- han regulado y redefinido la participación de los múltiples elementos -- que concurren en el acontecer de la vida ciudadana.

Así, entre los fenómenos sociales de mayor gravedad y complejidad que tiene que enfrentar la sociedad actual, están el del crecimiento urbano desordenado, y el del cambio y tránsito de la vida rural a la urbana, con todas sus consecuencias.

Existen varios factores que motivan a la población a trasladarse de una zona rural a los centros urbanos como son:

- a) La atracción de los centros urbanos, debido a su concentración industrial, la centralización de las funciones político-administrativas, para quienes desean destacar en las diferentes actividades, tales como la ciencia, el comercio, la administración, el arte, etc.*
- b) El abandono del campo ante la imposibilidad de sustento debido a las sequías, heladas, lluvias, falta de créditos agrícolas, etc.*

La causa fundamental de la concentración de habitantes en una entidad determinada, es la mala distribución de las diferentes actividades económicas, lo cual trae consigo diferencias de ingresos. Así también, cada entidad posee una posición financiera específica que establece los impuestos que le proporcionen los recursos necesarios para cumplir con -- sus obligaciones, entre otras, la prestación de servicios públicos.

La magnitud y las características de dichos problemas y sus tendencias futuras, representan un desafío a los países del mundo, en especial a los países en proceso de desarrollo, que requieren atención prioritaria. Ello exige en algunos casos, la adopción de cambios estructurales que permitan la formulación de políticas nacionales de desarrollo y de acciones operativas orientadas a alcanzar la dignidad plena del hombre en su medio.

Los resultados benéficos o perjudiciales del crecimiento urbano afectan los objetivos esenciales de todo esfuerzo de desarrollo económico y social, o sea, al hombre, la calidad de su vida y del medio ambiente en que se desenvuelve. De ahí que dichas cuestiones deben considerarse dentro de la perspectiva global del desarrollo económico y social de las poblaciones y no de manera aislada.

Importante es pues, tomar en cuenta los factores sociales en la programación de cualquier plan destinado a incrementar el desarrollo tecnológico y el nivel de vida de una sociedad cualquiera.

En las sociedades contemporáneas, el ritmo progresivamente acelerado -- del desarrollo tecnológico, crea situaciones absolutamente diferentes, hasta llegar al extremo de que sectores enteros de la población, pueden ser progresivamente marginados, dejados de lado en el proceso económico -- tecnificado.

En las ciudades de países de economía en desarrollo, el anárquico crecimiento urbano propicia diversidad de problemas de índole social, tales como: a) una población sin residencia legal fija - asentamientos humanos irregulares - sujeta a permanentes amenazas de desalojo, creando barreras, o colonias desprovistas de los servicios y equipamientos indispensables, comunmente conocidas como "ciudades perdidas" y que constituye un porcentaje frecuentemente muy elevado de la población total de un área metropolitana; b) una población no incorporada a la economía y a la sociedad urbana, parcialmente segregada y no incorporada a las instituciones y sistemas característicos de una sociedad urbana; c) un por--

centaje de la población no ha sido incorporada a la estructura de empleos por falta de oportunidades o de capacitación técnica, creando desempleo o incrementando el sector de subempleados; d) un sistema de vías de comunicación y transportes urbanos tan deficiente que minimiza las ventajas económicas y sociales derivadas de los "aparentes" beneficios que significa habitar en grandes centros urbanos.

México es uno de los países de urbanización más acelerada considerada ésta desde el punto de vista demográfico - espacial que, según esta definición "es el proceso de la concentración de la población, por el cual aumenta la proporción de población considerada urbana con relación a la población total". (29) A la vez que la urbanización en México se está difundiendo en el ámbito nacional, perdura una estructura de localidades rurales demasiado numerosa y dispersa.

La acelerada urbanización ha provocado un aumento substancial en las necesidades de servicios y obras públicas, principalmente en aquellas ciudades de muy elevada tasa de crecimiento, como es el caso de la Ciudad de México.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se rige por medio de un sistema político-administrativo a los niveles federal, estatal y municipal. Los municipios, regidos por un Ayuntamiento, tienen amplia competencia legal en materia de servicios públicos al grado que leyes orgánicas de algunas entidades federativas los facultan a tomar a su cargo la organización de los servicios públicos que legalmente no están encomendados al Estado ó a la Federación.

La situación del Distrito Federales relativamente ventajosa respecto a las demás entidades federativas en virtud de que constituye una unidad administrativa, por lo que no existe conflicto posible de competencia en la planificación y construcción de obras y servicios públicos; por otro lado, el Gobierno Federal, con cargo a su presupuesto, realiza importan

tes inversiones, como son la construcción de obras hidráulicas, de transporte público, servicios educativos, culturales, de salubridad, asistenciales y hospitalarios y otorga subsidios al consumo y al transporte público y, finalmente, puede recaudar los impuestos prediales sobre la propiedad inmueble y derechos por diversos conceptos, por lo que siendo de hecho una unidad urbana, cuenta con elevados y crecidos ingresos por estos conceptos. Sin embargo, existe un aspecto problemático de índole político-administrativo que, indudablemente, repercute en el crecimiento y desarrollo del Distrito Federal como de la zona contigua a dicha entidad; la existencia de un área urbana y de una zona metropolitana que abarca parte de esa entidad federativa y de su vecina, el Estado de México.

Esta situación ha dado lugar a conflictos de competencia en la construcción de obras y servicios públicos que conciernen a ambas entidades, -asimismo, en materia de planificación urbana, los trabajos se han realizado en forma independiente y unilateral, por lo que los resultados de los programas desarrollados no han sido satisfactorios, toda vez que no cumplen las metas de satisfacción de necesidades a nivel metropolitano.

Hasta hace poco, la falta de una política formal de desarrollo urbano de manera alguna implica inactividad del político, del técnico o del ciudadano en los problemas urbanos del país, más bien se explica en función -de lo aislado y esporádico de los esfuerzos realizados, del escaso diálogo entre los técnicos especializados y los políticos de una urbanización tan rápida que ha superado la posibilidad de una adecuada planeación al encontrarse el país ocupado en la solución de problemas sectoriales de -mayor urgencia.

Antes de 1976, en casi todos los Estados de la República Mexicana existían ordenamientos jurídicos, tales como leyes de planificación y urbanización y no de planeación del desarrollo urbano.

Sin embargo, la agudización de la problemática de los asentamientos humanos, la carencia o aplicación de normas jurídicas urbanísticas en la gran

mayoría de las entidades Federativas; la inexistente unidad y eficacia normativa, la ausencia de planeación urbana; y la falta de coordinación y continuidad en las acciones e inversiones públicas que en materia de desarrollo urbano realizaban la Federación, los Estados y los Municipios, y, en algunos casos, la contradicción entre los programas que llevaban a cabo los tres niveles de gobierno señalados, hicieron imposterable la necesidad de que el Estado Mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos que vinculara, bajo un esquema de coordinación, colaboración, concurrencia y coherencia, las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los ya mencionados niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Con esta estructura jurídica, el Estado cuenta con instrumentos que permiten detener los fenómenos sociales derivados de un anárquico crecimiento urbano; desequilibrio regional, el ritmo creciente de la tasa demográfica del país, la migración incontrolada de los habitantes del campo a la ciudad, controversias sobre tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley, insuficiencia de servicios públicos, viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas, contaminación ambiental, deterioro ecológico, especulación con los terrenos, desempleo, subempleo, delincuencia y desintegración familiar.

Ante estas circunstancias, el Estado Mexicano se vió en la imperiosa necesidad de definir políticas y de estructurar sistemas que permitan planear adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a fin de propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de sus habitantes. Corresponde a la administración del sexenio 1970-1976, al promover las reformas constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976, iniciar el proceso de estudio, revisión y creación, en su caso, de aquellos ordenamientos legales que son fundamentales en la reorientación del proceso histórico de desarrollo.

"Sin una reforma constitucional que permita al Estado definir los usos del suelo urbano; sin una Legislación general de asentamientos humanos que establezca normas nacionales obligatorias para los tres niveles de gobierno y sin las respectivas leyes locales de desarrollo urbano es imposible hacer coincidir funcionalmente las acciones de los tres niveles de gobierno para planear y regular la fundación, conservamiento, mejoramiento y crecimiento de los centros de población." (30)

La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de autoridad a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de estas con la Federación, como única forma de ser congruente al Federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida, solo esta acción compartida permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que de atención al problema de manera integral.

En materia de asentamientos humanos, la fracción XXIX-C del Artículo 73 constitucional, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la comunicación del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Constitución al referirse a lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana dictando las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

Al respetarse la distribución de competencias y en consideración a lo que establece la fracción II del Artículo 121 de la Carta Magna "los bienes muebles e inmuebles se regirán por la Ley del lugar de su ubicación", el máximo ordenamiento señala en la fracción V del Artículo 115 que los Estados expedirán leyes sobre asentamientos humanos, en razón de que diversas materias fundamentales del proceso de desarrollo urbano pertenecen a la competencia legislativa de las Entidades Federativas.

Por lo que se refiere a municipios, estas entidades político-administrativas, pueden expedir reglamentos y disposiciones administrativas en materia urbana, en atención a lo previsto en las fracciones II y V del Artículo 115 de la Constitución Federal.

Debido a que en diversas zonas de la República Mexicana han surgido o se proyectan fenómenos de conurbación, la fracción VI del mismo Artículo 115 Constitucional establece el marco regulador correspondiente al disponer que "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios -- municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia".

Por estas razones y con fundamento en los Artículos 27, 73 y 115 se -- promulga la Ley General de Asentamientos Humanos (31) que tiene por objeto, "establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades -- Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los -- asentamientos humanos en el Territorio Nacional; fijar las normas básic-- cas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, definir los principios conforme a los cua-- les el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondien-- tes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios" (Artículo 1º).

Esta Ley se encuentra dividida en cuatro capítulos, intitulados de la siguiente forma: "Disposiciones Generales"; "de la Concurrencia y de la -- Coordinación de Autoridades"; "De las Conurbaciones"; y "De las Regula-- ciones a la Propiedad en los Centros de Población".

En su Artículo 3º la ley en comento señala que "la ordenación y regula-- ción de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de --

la población rural y urbana, mediante: el aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de expropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano; la distribución equilibrada de los centros de población en el Territorio Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional; la adecuada interrelación socioeconómica de ciudades en el sistema nacional; la más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores; el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso; el fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano; la descongestión de las grandes urbes; el mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad; la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; la regulación del mercado de los terrenos, además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y, la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna"

El ordenamiento jurídico citado, establece un Sistema Nacional de Planeación de Asentamientos Humanos integrado por:

- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano
- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano

En cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 27 párrafo tercero; 73 -- fracción VI, base 2a. y XXIX-C y; 115 fracción V de la Constitución Política y en apego a los enunciados de la Ley General de Asentamientos Humanos, las Legislaturas de todas las entidades federativas expidieron entre 1976 y 1977 sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, --

con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México, recogiendo, en diversos apartados y además de los aspectos contemplados en la Ley, otros más como son: de la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos; del mejoramiento urbano; de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; de la estructura vial y del Sistema de Transporte; de la vivienda; de la preservación del patrimonio cultural; y, de la ejecución de obras.

Otro apoyo para consolidar esta estructura jurídica lo constituyó la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976 (32) que establece las bases organizativas de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, creando la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (33) a la cual se otorgaron, entre otras atribuciones, la de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país, planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad; y, formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo.

Por lo que se refiere a las Conurbaciones, la Ley de la materia, en su Artículo 18 señala que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social.

La Doctrina define este fenómeno como un conjunto de ciudades, cuando el crecimiento urbano no respeta límites políticos, geográficos, administrativos y funcionan como una sola ciudad.

Georges Thines y Agnes Lempereur (34) al referirse al fenómeno de la conurbación, concepto de origen inglés, lo definen como "las extensiones urbanas tendientes a cubrir una región entera con un tejido continuo". En geografía urbana, es el organismo urbano bi ó plurinuclear -

cuyo desarrollo se realiza por expansión a partir de núcleos bien individualizados.

El Diccionario Real de la Lengua Española lo define como "la agrupación urbana con solución de continuidad, de varios núcleos de población".

Etimológicamente proviene de los términos latinos "cunus" - conjunto y "urbis" - ciudades, "conjunto de ciudades".

Existen tres tipos de conurbación:

1. **Conurbación Interestatal.** - Es aquella que existe entre Estados y se presenta cuando 2 ó más centros de población, de 2 ó más municipios, de 2 ó más Estados, forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social.
2. **Conurbación Intermunicipal.** - Cuando 2 ó más centros de población de 2 ó más municipios de un mismo Estado, forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social.
3. **Conurbación Internacional.** - Es cuando 2 ó más centros de población pertenecientes a diferentes países, tienden a formar una unidad geográfica, económica y social.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria de:

- a) El Ejecutivo Local, a través de su Titular, el Gobernador del Estado, si los centros de población se localizan dentro de los límites de una misma entidad federativa, debiendo publicarse en el periódico oficial.
- b) El Ejecutivo Federal, a través de su titular, el Presidente de la República, si los Centros de población se localizan en más de una

entidad federativa, debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Atento a lo anterior y en el caso concreto de la zona metropolitana de la Ciudad de México, el Titular del Ejecutivo Federal mediante Decreto de fecha 5 de octubre de 1976 (35) declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms. cada una, y cuyos centros están constituidos por lo puntos de interacción de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal, y de las que resulten de unir la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México con las cabeceras municipales de los siguientes Municipios:

Del Estado de Hidalgo: Tizayuca, Tolcayuca, Zapotlán de Juárez y Pachuca.

Del Estado de México: Tlalnepantla, Naucalpan, Nezahualcoyotl, Ecatepec, Chimalhuacán, Huixquilucan, Cuautitlán de Romero Rubio, Cuautitlán Izcalli, Coacalco, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza, La Paz, Chicoloapan, Atenco, Ixtapaluca, Texcoco, Tezoyuca, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla, Acalman, Melchor Ocampo, Jaltenco, Nextlalpan, Tecamac, Teoloyucán, Tultepec, Zumpango, Tepetzotlán, Nicolás Romero, Chalco, Jilotzingo, Lerma, Toluca, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Metepec, Coyotepec, Isidro Fabela, Cocotitlán, Temamantla, Tenango del Aire, Juchitepec, Oyapango, Tlamanaco, Amecameca, Tepetlaoxtoc, Teotihuacán, Huehuetoca, Otumba, Temascalpa, San Martín de las Pirámides, Axapusco y Nopaltepec.

Del Estado de Morelos: Huitzilac, Tepoztlán, Tlalnepantla, Cuernavaca, Yautepec, Tlayacapán, Totolapan, Atlahuacán y Cuautla.

Del Estado de Puebla: Tlaltenango, Tlahuapan, San Matías Tlalancaleca, San Salvador el Verde, Huejotzingo, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, Coronango, San Pedro Cholula, Cuautlancingo, Puebla, San Felipe Teotlalcingo y Chiautzingo.

Del Estado de Tlaxcala: Ixtacuístla, Panotla, Totolac, Tlaxcala, Calpulalpan y Mariano Arista.

El propio Decreto ordena la constitución de una Comisión de Conurbación que tendrá por objeto la planeación y regulación de los asentamientos humanos, tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural de la zona. Que dicha Comisión estará integrada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por los Gobernadores de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, por los Presidentes Municipales de los Municipios contemplados en la zona, por todos los Delegados del Departamento del Distrito Federal y por el, en ese entonces, Secretario de la Presidencia.

a) Soberanía de los Estados.

Decíamos en puntos anteriores que debido a la diversificación de problemas que creaba el crecimiento anárquico de los principales centros de población, y a la ausencia de normas jurídico-administrativas que regulan la planeación de estos y a la falta de coordinación de las acciones que en materia de desarrollo urbano realizaban los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, el Estado se encontró ante la necesidad de crear una estructura jurídica que le permitiera contar con los elementos para su solución.

En base a ello, surge el principio de concurrencia en materia de asentamientos humanos. La fracción XXIX-C del Artículo 73 Constitucional (36) faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Federal.

Este tipo de leyes que regulan y establecen el grado de concurrencia, son normas que dan vigencia al Federalismo. La esencia de los sistemas federales es la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, distribución que se hace a partir de principios comunes fijados en la Constitución.

En su Artículo 41, establece que el pueblo ejercerá su soberanía

por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Cuando el Artículo 40 Constitucional habla de la Federación, "compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior", está empleando el vocablo "soberanos" en una acepción que no es la propia.

Etimológicamente, "soberanía" significa lo que está por encima de todo, el poder que está por encima de todos y, es precisamente lo que no admite limitaciones o disposiciones jurídicas extrínsecas. Por ello, varios autores coinciden en que la competencia de los Estados miembros de la Federación para gobernarse por sí mismos dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución Federal, principalmente establecidas en los Artículos 116 a 122, no es soberanía sino autonomía; entendiendo como soberanía a la "Facultad absoluta que tiene una nación de autodeterminarse, mediante la expedición de su ley suprema y, autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación" (37)

A mayor abundamiento, el Artículo 115 constitucional establece cual será la forma de gobierno que adoptarán los Estados, para su régimen interior, siendo esta limitación de tal relevancia que, el carácter de soberanía de que los inviste el Artículo 40 del Pacto Federal, se traduce en una autonomía para gobernarse por sí mismos.

La doctrina acostumbra dar el nombre de autonomía a la competencia o facultad de que gozan los Estados miembros de la Federación para darse sus propias normas, fundamentalmente su Constitución, siempre con la limitante de no contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, distinguiéndose de la soberanía en tanto que ésta

es la facultad de autodeterminación plena sin limitaciones o determinaciones intrínsecas.

La Doctrina Europea, encabezada por Jellinek, adopta el concepto de soberanía como la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, aceptándose tal aseveración únicamente en cuanto se refiere a la soberanía interior de un Estado por cuanto a que la potestad de esta se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de su órbita de competencia. No así por lo que se refiere a la soberanía exterior, ya que desde el punto de vista de las relaciones internacionales, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados Soberanos de la comunidad internacional.

El Estado Mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una Federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio, así se configuran las tres esferas de competencia; la federal, la estatal y la municipal.

Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 115 que dispone que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre..."

Como característica del municipio se encuentra su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración estatal y tiene relevancia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento y no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración federal ni con el gobierno estatal.

La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y las leyes locales.

Las reformas al Artículo 115 Constitucional (38) establecen claramente en su fracción IV cuales son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal.

Los municipios están facultados para expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados (fracción II del fundamento constitucional invocado).

De conformidad con dicho precepto constitucional en su fracción III los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia, mercados y central de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las Legislaturas locales determinen según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera. Podrán coordinarse y asociarse con otros municipios de la misma entidad federativa y con sujeción a la ley, para la más eficaz prestación de los servicios públicos, que les corresponda.

Esta facultad es de gran utilidad para la prestación de los servicios públicos ya que algunos municipios no cuentan con los recursos humanos y materiales para prestar por sí mismos tales servicios.

En términos de la fracción V del precepto constitucional citado, los

municipios tienen facultades en materia de planeación de desarrollo urbano y asentamientos humanos y uso del suelo, incluso, expediendo los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

En materia de conurbación y de acuerdo a lo expresado en la fracción VI del Artículo 115 Constitucional, están facultados para planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación y las entidades federativas, la planeación y regulación del desarrollo de los centros de población que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

b) Concurrencia y Coordinación de Autoridades.

Después de este breve análisis de las competencias de los tres niveles de gobierno podemos establecer validamente que las disposiciones, que en la materia de nuestro estudio, se encuentran contenidas en los Artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115 fracciones V y VI evitan que nos enfrentemos a cualquier posibilidad de problemas de competencia al fomentar la coordinación y concurrencia de autoridades para la regulación y control de los asentamientos humanos en zonas conurbadas, de uso del suelo y de planeación del desarrollo, independientemente de factores limitativos como la soberanía de la Federación respecto a la autonomía de los Estados y del Municipio, la restringida capacidad administrativa y financiera de estos y, fundamentalmente, la oposición de normas jurídicas en los niveles de gobierno, todo ello, a través de nuevas formas de colaboración de entidades federativas entre sí, de sus municipios y de ambos con la Federación, como única forma de ser congruente con el principio del Federalismo y dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida que permita una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral, ejemplo claro de ello lo es la declaratoria de zona conurbada de la región centro del país de fecha 5 de octubre de 1976 y su órgano ejecutivo, la Comisión de Conurbación, a que nos referimos en la primera etapa de este capítulo.

Por otro lado, contamos con el instrumento jurídico que nos permite evitar el conflicto de competencias en materia de desarrollo urbano, a través de la Ley General de Asentamientos Humanos que en su Capítulo II, establece las atribuciones que en materia de Asentamientos Humanos tiene el Estado y que son ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de las entidades Federativas y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencias.

Dicha Ley, de fecha 20 de mayo de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de mayo de 1976 ha sido objeto de adiciones y reformas con el fin de adecuarla a las crecientes necesidades del país y a las cambiantes políticas de desarrollo urbano. (39)

El referido Capítulo II, se estructura de la siguiente forma:

Artículo 9.- Establece, para los tres niveles de gobierno facultades de establecer usos del suelo; de planeación; de ejecución de obras y servicios públicos; de control del mercado de terrenos y de inmuebles destinados a vivienda popular; regularización de la tenencia de la tierra y aplicación de los programas y planes urbanos.

Artículo 10.- Establece las bases para la elaboración del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.

Artículo 11.- Dispone que el Programa Sectorial se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y determinará los objetivos, prioridades y políticas que normarán la función pública en esta materia.

Artículo 12.- Alude a que, de manera conjunta, las dependencias y entidades de la Administración Pública ejercerán sus funciones en materia de desarrollo urbano atento a los fines y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 13.- *Faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para celebrar acuerdos de coordinación con los órganos de los tres niveles de gobierno.*

Artículo 14.- *Señala las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre ellas, a someter a consideración del Presidente de la República los Decretos relativos a las Declaratorias de Conurbación y proponer a los municipios y a los gobiernos de las entidades federativas los Acuerdos de coordinación en la materia.*

Artículo 15.- *Otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades de vigilancia de autorización de operaciones que en la materia otorguen instituciones y sociedades nacionales de crédito.*

Artículo 16.- *Establece las atribuciones de los Poderes de las Entidades Federativas; al Legislativo, para expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente; determinar el régimen aplicable a los procesos de conurbación entre centros de población de varios municipios de la propia entidad; instituir tribunales administrativos para desahogar inconformidades por la expedición de Decretos o resoluciones administrativas referentes al desarrollo urbano. Al ejecutivo para coadyuvar con el nivel federal en el cumplimiento del Programa Sectorial; participar en el proceso de conurbación de centros de población de municipios de su jurisdicción; celebrar convenios con los gobiernos de los municipios; de otras entidades federativas y con la Federación.*

Artículo 17.- *Señala las atribuciones de los Municipios, entre otras; de planeación del desarrollo urbano en su ámbito territorial; de administración de los planes y programas; de planeación y regulación de los procesos de conurbación; para celebrar convenios en la Federación, entidades federativas u otros municipios; y coordinarse y asociarse con otros municipios de la misma entidad federativa para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.*

En síntesis, estas disposiciones amén de establecer las atribuciones que en materia de desarrollo urbano se otorgan a los tres niveles de gobierno, establecen la obligación de estos para coordinarse y concurrir en la elaboración de planes y programas, su vigilancia, ejecución e instrumentación acorde a los objetivos fundamentales de la estructura jurídico-administrativa creada por el Estado para tal efecto.

**CAPITULO IV. MARCO JURIDICO VIGENTE DEL TRANSPORTE
EN LA ZONA METROPOLITANA**

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Constitución Política del Estado de México.*

a) Leyes :

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
- *Ley General de Asentamientos Humanos.*
- *Ley de Expropiación.*
- *Ley de Planeación.*
- *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.*
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Méxi-
co.*
- *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*
- *Ley de Planeación del Estado de México.*
- *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.*
- *Ley que Fija las Bases a que Habrá de Sujetarse el Tránsito
y los Transportes en el Distrito Federal.*
- *Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público "Ser-
vicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal"*
- *Ley Orgánica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecolo-
gía.*
- *Ley que Crea la Comisión de Transporte del Estado de México.*
- *Ley General de Tránsito y Transporte del Estado de México.*

b) Reglamentos :

- *Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.*
- *Reglamento Interior de la Comisión de Vialidad y Transporte
Urbano del Departamento del Distrito Federal.*
- *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y
Ecología.*

- *Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal.*
- *Reglamento de Tránsito y Transportes del Estado de México.*
- *Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros.*

c) Decretos :

- *Decreto por el que se constituye la Comisión Mixta Consultiva del Transporte en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 1983.*
- *Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de octubre de 1983.*
- *Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo" (METRO), para construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 1967.*
- *Decreto por el que se crea un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará "Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de agosto de 1981.*
- *Decreto por el que se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms. cada una y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de octubre de 1976.*

- Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de diciembre de 1982.
- Decreto que declara servicio público la actividad que consiste en el transporte de pasajeros en automóviles de alquiler, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1951.

Acuerdos :

- Acuerdo No. 832 del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal por el que se crea la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro (Comisión de Vialidad y Transporte Urbano), publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el día 15 de septiembre de 1977.
- Acuerdo No. 1097 del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, que cambia la denominación de la "Comisión Técnica Ejecutiva del Metro", por la de "Comisión de Vialidad y Transporte Urbano", publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el día 15 de enero de 1978.
- Acuerdo de Coordinación para el Area Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México, de fecha 21 de octubre de 1988.
- Acuerdo del C. Presidente de la República por el que se declara de utilidad pública la conservación y explotación del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de 1989.
- Resolución del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal mediante la cual se revocan todas las concesiones otorgadas con anterioridad a particulares para la prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros en autobuses en el Distrito Fe

deral, publicada en Diario Oficial de la Federación el día 30 - de septiembre de 1981.

- *Convenio que norma y regula el servicio público de transporte de pasajeros y de carga, entre el Distrito Federal y el Estado de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1988.*
- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, suscrito por el C. Presidente de la República el día 31 de mayo de 1989.*
- *Normas que reglamentan el funcionamiento del tren subterráneo (METRO) en relación con los usuarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de agosto de 1969.*
- *Acuerdo por el que se autoriza al Organismo Público Descentralizado Sistema de Transporte Colectivo, a administrar los paraaderos contiguos a las estaciones del propio sistema, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de agosto de --- 1985.*
- *Acuerdo por el que se determina el importe de las tarifas por la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, en automóviles de alquiler en sus diversas modalidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de noviembre de 1990.*
- *Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Fede--ral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día prímero de mayo de 1990.*
- *Acuerdo por el que se establecen las modalidades para res--tringir la circulación de los vehículos automotores dedicados al transporte público de pasajeros en el Distrito Federal, publi-*

cado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de enero de 1991.

d) Alternativas de Solución.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 26 Constitucional y 5 y 6 de la Ley de Planeación (40), el Ejecutivo Federal tiene la obligación de formular un Plan Nacional de Desarrollo bajo el cual se encauzarán las actividades de la administración pública federal, estableciendo las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para coordinar sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, y para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas.

Señala asimismo, la Ley de Planeación, que ésta deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Carta Magna.

En cumplimiento a ello, la actual Administración elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (41) en el cual, entre muchos otros aspectos, establece la transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo. Atiende, igualmente, a la ampliación de la disponibilidad de vivienda, servicios de infraestructura urbana y la protección y reestructuración del medio ambiente.

Reconoce que uno de los problemas urbanos más graves es la insuficiencia e ineficiencia del transporte colectivo, acompañadas por el uso excesivo de los automóviles particulares, situación que propicia contamina-

ción, aglomeración de tráfico y demandas excesivas de infraestructura - para el transporte colectivo. Por ello, es preciso desalentar el uso del transporte privado impulsando decididamente el transporte colectivo.

Para atender con eficacia la demanda de opciones racionales de transporte colectivo propone llevar a cabo las siguientes acciones:

- *Propiciar la concertación entre los gobiernos en sus tres niveles, el sector privado y la comunidad usuaria en general, - respecto de programas de conservación, reconstrucción, construcción y modernización de la vialidad urbana; como ya se manifestó en este trabajo, por lo que se refiere a la idea de concertación entre los gobiernos de los tres niveles: federal, estatal y municipal, tal facultad expresa se encuentra contemplada en la Constitución y en la Ley General de Asentamientos - Humanos. En cuanto a la concertación con el sector privado y la comunidad, ello se deriva de lo dispuesto en la Ley de Planeación al establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.*
 - *Efectuar programas de accesos viales a zonas urbanas marginales y a las suburbanas y rurales en las áreas de influencia de las ciudades.*
- Seguramente el Plan Nacional de Desarrollo al hablar de "zonas urbanas marginales y a las suburbanas y rurales" se refiere a las denominadas "zonas conurbadas" que, como ya se dijo son aquellas en donde dos o más centros urbanos forman o tienden a formar una continuidad demográfica y en donde - se multiplican diversos fenómenos de carácter social, entre ellos, la deficiencia del servicio de transporte de pasajeros.*
- *Estructurar adecuadamente los sistemas y rutas de transporte colectivo, para ampliar el servicio a todas las zonas urbanas y sectores sociales.*

- *Inducir la celebración de convenios con los permisionarios del transporte público para ampliar y hacer eficiente el servicio. Recordemos que el servicio público de transporte de pasajeros se presta indistintamente por diversos organismos oficiales y por particulares.*
- *Establecer sistemas de vialidad preferenciales que faciliten el tránsito vehicular compartido y la operación eficiente del transporte urbano.*
- *Vinculan gradualmente los precios a los costos del transporte urbano.*

Vemos así que el mencionado Plan Nacional de Desarrollo recoge los preceptos plasmados en la Ley Fundamental, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en la Ley de Planeación, en cuanto a planeación del desarrollo se refiere.

La principal característica del proceso de conformación y desarrollo del área metropolitana de la ciudad de México, conformada esta por las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal y 17 Municipios del Estado de México, es la tendencia histórica de concentración de actividades económicas de población e inversiones dentro de este espacio territorial relativamente reducido. Asimismo, la región centro del país, (considerada zona conurbada de conformidad a la declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de octubre de 1976) en que se ubica, ha aprovechado varios de los beneficios que le brinda la interrelación - directa que tiene con la principal concentración del país, pero al mismo tiempo, le ha restado posibilidades de desarrollo autónomo a los principales sistemas urbanos que se localizan en este ámbito; Pachuca, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca y Toluca.

Por otro lado, no se han revertido los beneficios del desarrollo de las concentraciones urbanas hacia las áreas rurales de la región ni se ha atendido su problemática con la misma intensidad con que ha sido la urbana.

- *Inducir la celebración de convenios con los permisionarios del transporte público para ampliar y hacer eficiente el servicio. Recordemos que el servicio público de transporte de pasajeros se presta indistintamente por diversos organismos oficiales y por particulares.*
- *Establecer sistemas de vialidad preferenciales que faciliten el tránsito vehicular compartido y la operación eficiente del transporte urbano.*
- *Vinculan gradualmente los precios a los costos del transporte - urbano.*

Vemos así que el mencionado Plan Nacional de Desarrollo recoge los preceptos plasmados en la Ley Fundamental, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en la Ley de Planeación, en cuanto a planeación del desarrollo se refiere.

La principal característica del proceso de conformación y desarrollo del área metropolitana de la ciudad de México, conformada esta por las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal y 17 Municipios del Estado de México, es la tendencia histórica de concentración de actividades económicas de población e inversiones dentro de este espacio territorial relativamente reducido. Asimismo, la región centro del país, (considerada zona conurbada de conformidad a la declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de octubre de 1976) en que se ubica, ha aprovechado varios de los beneficios que le brinda la interrelación - directa que tiene con la principal concentración del país, pero al mismo tiempo, le ha restado posibilidades de desarrollo autónomo a los principales sistemas urbanos que se localizan en este ámbito; Pachuca, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca y Toluca.

Por otro lado, no se han revertido los beneficios del desarrollo de las concentraciones urbanas hacia las áreas rurales de la región ni se ha atendido su problemática con la misma intensidad con que ha sido la urbana.

La reducción del crecimiento natural ha moderado drásticamente las perspectivas demográficas del área metropolitana reduciendo sensiblemente -- sus tasas de crecimiento anual, del 5.0% entre 1970-1980 al 3.08% en la presente década (19 millones de habitantes) previéndose que llegue al - 2.01% en el período 2000-2010 (42).

Sin embargo, a pesar de la manifestación de estas nuevas tendencias, de berán tomarse las providencias necesarias para atender al menos, las necesidades generadas por una población del orden de 24 y 28 millones de habitantes en el área metropolitana para los años 2000 y 2010.

El Distrito Federal es el asiento del Gobierno Federal y de la mayoría de los funcionarios y empleados que colaboran en él, de las principales instituciones bancarias, financieras, centros de educación superior e investigación, así como de los centros hospitalarios más avanzados, en el se concentran la mayoría de las instituciones y centros culturales y es el - paso obligado para el intercambio de productos de varias regiones del - país, cuando no el destino final.

El área metropolitana ocupa una superficie de 1,250 km² con usos urbanos, concentra el 22.2% de los habitantes del país, el 30% de las instalaciones industriales que dan origen al 44% de la producción manufacturera, el 56% de los empleos fabriles, el 40% de los empleos de comercio y el 32% de los empleos públicos federales. (43)

Bajo estas circunstancias, en materia de transporte, es necesario superar diversos problemas que nacen por la complejidad y naturaleza que - significa el crecimiento anárquico del área metropolitana de la Ciudad de México:

En el Aspecto Social:

- *Abatir el déficit actual en la prestación del servicio y proveer la prestación del mismo a una población de alrededor de 25 mi*
-

liones de habitantes en los próximos ocho años.

En el Aspecto Ecológico:

- Que la principal fuente de contaminación atmosférica la representan 3 millones de vehículos automotores que generan el -- 81% del total de los contaminantes, debido en buena medida a que la distribución actual de las actividades se encuentra de manera muy concentrada y especializada, lo que produce viajes innecesarios y recorridos largos; a la falta de un sistema de transporte colectivo eficiente que obliga, en consecuencia, al uso masivo del automóvil particular para transportar a la - población, provocando congestionamientos de tránsito y disminuición de las velocidades promedio.

En el Aspecto Financiero:

- El transporte de pasajeros es uno de los servicios cuyas tarifas son sumamente bajas y por lo tanto requieren ser subsi---diadas. Del presupuesto total del Departamento del Distrito - Federal, el transporte significa alrededor del 40%, cantidades que no son recuperadas ya que las tarifas actuales no cubren ni siquiera el costo de operación, independientemente de los - costos de inversión y mantenimiento; ello por lo que se refiere al servicio prestado a través de sus propios sistemas (Metro, Ruta-100, Transportes Eléctricos); tratándose del servicio concesionado, por medio de préstamos a través del Banco Nacional de Obras y Servicios.

En el Aspecto Administrativo:

- La estructura de gobierno resulta insuficiente para la adecuada administración del área metropolitana, toda vez que esta ha rebasado los límites político-administrativos de las entidades - políticas en que se asienta, no obstante que coexisten en el - área metropolitana varias autoridades de los tres niveles de

gobierno; el Departamento del Distrito Federal con sus 16 Delegaciones Políticas, la Coordinación General de Transporte, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, la Dirección General de Autotransporte Urbano, los Organismos Públicos Descentralizados (Metro, Ruta-100, Transportes Eléctricos) y sus 16 Delegados Políticos entre otros; el Gobierno del Estado de México con sus unidades administrativas con competencia en materia de transporte y 17 municipios conurbados; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La conformación de esta estructura administrativa tan amplia requiere una estrecha coordinación de sus acciones y de posiciones políticas para la concertación social que demandan soluciones diferentes, dadas las características heterogéneas del área metropolitana, producto de la diversidad de niveles sociales y culturales de su población, así como de las actividades que se realizan en ella, generando un mosaico que va desde aquellas zonas que cuentan con todos los servicios y de gran calidad, hasta aquellas que prácticamente carecen de todos.

Aunado a ello, es menester señalar como factor determinante el importante desequilibrio existente entre los recursos disponibles en el Distrito Federal y los disponibles para el resto del Área Metropolitana, cuya consecuencia es que la prestación y administración del servicio no se realice de manera equilibrada y con visión de conjunto, realizándose de manera ineficiente con soluciones parciales e inequitativas.

Para tener una idea del desequilibrio existente entre una y otra entidad en materia de transporte urbano de pasajeros, a continuación se presenta un cuadro conteniendo las estadísticas más recientes (tercer trimestre de 1991) respecto al parque vehicular y personas transportadas diariamente en una y otra entidad, cifras estas obtenidas en forma extraoficial e independiente en varias instituciones oficiales involucradas en la materia, en las que, indefectiblemente, se niegan en forma

sistemática a proporcionar información alguna:

**COMPOSICION DEL PARQUE VEHICULAR
(AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO)**

DISTRITO FEDERAL				ESTADO DE MEXICO				
MOD0	P.V.	%	V/P/D (MILLONES)	%	P.V.	%	V/P/D (MILLONES)	%
METRO	2,412	.08	4.387	10.64	----	---	-----	-----
AUTOBUS (R-100)	3,868	.13	3.700	8.97	7,000	.25	3.150	7.63
TROLEBUS	325	.01	0.387	.94	----	---	-----	-----
TREN LIGERO	12	.01	0.013	.03	----	---	-----	-----
COMBIS	25,798	.87	8.052	19.52	15,763	.53	3.153	7.65
MINIBUS	12,838	.43	6.356	15.42	4,838	.16	2.419	5.86
TAXI	56,059	1.87	2.297	5.57	8,456	.28	0.135	.33
AUT. PART.	1'952,022	65.63	4.097	9.93	884,947	29.75	3.097	7.51
TOTAL:	2'053,334	69.03	29.289	71.02	921,004	30.97	11.954	28.98

TRANSPORTE COLECTIVO

ENTIDAD	P.V.	%	V/P/D (MILLONES)	%
D.F.	2'053,334	69.03	29.289	71.02
EDO. DE MEX.	921,004	30.97	11.954	28.98
A.M.C.M.	2'974,338	100	41.243	100.00

P.V. - PARQUE VEHICULAR
 V/P/D - VIAJES PERSONA DIA
 A.M.C.M. - AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

Esta información nos lleva a deducir que:

- *El Estado de México cuenta con menos alternativas ó modos de transporte que el Distrito Federal.*
- *Es notoriamente superior el parque vehicular del transporte concesionado a particulares que aquel con que cuentan los organismos oficiales creados para brindar este servicio.*
- *Es infinitamente superior el parque vehicular referido a automóviles particulares que el destinado al transporte colectivo de pasajeros.*
- *La demanda de transporte atendida por medio de autos particulares es notablemente menor que a la atendida por todos los modos de transporte, oficiales y privados, no obstante que es mayor su parque vehicular.*

Entre las acciones que se han desarrollado para superar los diversos problemas se encuentra la conformación de la Comisión de Conurbación del Centro del País en 1976 (44), Organismo Administrativo en el que concurren los tres niveles de gobierno para funciones específicas de desarrollo urbano integral en la Región Centro y cuyos objetivos no se cumplieron por la falta de coordinación de las autoridades que la integraron.

Existe la estructura jurídica y administrativa para resolver los problemas que se han planteado y, papel fundamental lo es, la coordinación y concurrencia de autoridades de los tres niveles de gobierno, en un área con una población de más de 20 millones de habitantes que representan un tercio de los habitantes urbanos del país, población mayor que la de 166 de los 209 países existentes.

La creciente complejidad y continuado crecimiento del Area Metropolitana, demandan el mejoramiento de los servicios públicos a través de la coordi-

nación y concurrencia de las distintas autoridades bajo el estricto respeto de su autonomía, funciones y competencias y con apego al Pacto Federal.

En este contexto, el día 21 de octubre de 1988, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal y el Estado de México, celebraron un acuerdo denominado "Acuerdo de Coordinación para el Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México", en el que deciden llevar a cabo acciones concurrentes y coordinadas para orientar el desarrollo y atender los problemas del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México, constituyendo el "Consejo del Área Metropolitana" (CAM) integrado por sus titulares, actuando el Gobernador del Estado de México en representación de esa entidad federativa y de los 17 municipios de la franja conurbada.

El objetivo general del Consejo es el mejorar la coordinación y toma de decisiones de impacto metropolitano a través de la acción concurrente de sus integrantes, en un marco de estricto apego al Pacto Federal y conforme a la legislación vigente.

Los objetivos particulares son:

- 1. Lograr una mayor equidad en la inversión y las acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ampliando los niveles de atención de los servicios públicos con los Municipios Metropolitanos y Delegaciones Políticas que mayores carencias presentan.*
- 2. Incrementar la oferta de suelo y vivienda de manera planificada para evitar que la población se asiente en sitios inadecuados para la habitación humana.*
- 3. Buscar que la infraestructura del Área Metropolitana, avance en el soporte eficiente de las actividades económicas y contribuya al aumento general de su productividad.*

4. *Cuidar las condiciones ecológicas del Area Metropolitana, ya que el deterioro del medio ambiente representa una de las principales limitantes a su progreso.*
5. *Tomar todas aquellas medidas que conduzcan a elevar las condiciones de vida de la población.*

Las funciones generales del Consejo son las siguientes:

1. *Acordar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y en el ámbito de su competencia las políticas para el Area Metropolitana.*
2. *Tomar las decisiones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y la aplicación de las políticas y los programas de acción que se adopten.*
3. *Asignar, dentro del ámbito de su competencia los medios humanos, materiales y financieros para el cumplimiento de los objetivos señalados.*
4. *Vigilar el cumplimiento de los Acuerdos que se tomen.*

Se conviene en que, para su mejor ejecución, las acciones del Consejo se realizarán en dos ámbitos: el de la coordinación normativa y de la coordinación operativa, bajo las siguientes bases:

Coordinación Normativa.- Su objetivo es establecer normas comunes para orientar el desarrollo del área metropolitana, debiendo comprender las siguientes materias:

- *Ordenamiento y regulación urbana.*
- *Operación y administración de servicios públicos.*
- *Ejecución de obras mayores de infraestructura y equipamiento.*

- Aspectos fiscales y tarifarios.

Coordinación Operativa.— Su objetivo es establecer los mecanismos necesarios para programar y ejecutar en forma integrada y complementaria las acciones que requieren de su atención conjunta con los rubros siguientes:

- Límites territoriales
- Planificación y administración urbana.
- Reservas territoriales.
- Vigilancia del uso del suelo.
- Regularización de la tenencia de la tierra.
- Vivienda.
- Agua potable.
- Drenaje.
- Vialidad.
- Transporte.
- Disposición de desechos sólidos.
- Contaminación atmosférica.
- Seguridad pública.
- Atención de asentamientos populares.

Quedan facultadas las partes para celebrar los convenios de coordinación operativa que se requieran para la atención conjunta de las acciones específicas.

Derivado de esta facultad, el Departamento del Distrito Federal y el Estado de México, con fecha 31 de octubre de 1988, celebraron convenio que norma y regula el servicio público de transporte de pasajeros y de carga, entre el Distrito Federal y el Estado de México. (45)

En este convenio las partes declaran que, atento a los objetivos del Consejo del Area Metropolitana, se hace necesario regular en términos de reciprocidad y equidad entre ambas entidades, una adecuada participación de los diversos modos de transporte que intervienen en la zona conurbada de la Ciudad de México, en un contexto de complementariedad y justa proporción, dando congruencia y orden a las diversas modalidades que intervienen en este proceso como lo son: autobuses urbanos y suburbanos; servicios colectivos con itinerario fijo; automóviles de alquiler sin itinerario fijo; servicio público de transporte de carga en general; servicios especializados de pasajeros y de carga y servicios particulares.

Así, convienen en integrar un Consejo de Transporte del Area Metropolitana (COTAM) con el objeto de atender y resolver en forma conjunta el problema del transporte que se presenta en el área conurbada, realizando los estudios, evaluación y análisis necesarios a efecto de opinar y sugerir sobre el establecimiento de mejores condiciones organizativas y operativas en materia de transporte en la zona metropolitana que permitan elevar las condiciones de vida de la población. Este Consejo tiene asignadas las siguientes funciones:

- 1. Desarrollar el Plan de Transporte en la zona metropolitana, que comprenda los aspectos: normativos, operativos, tarifarios y técnicos.*
 - 2. Elaborar los programas y vigilar que se ejecuten las acciones que se derivan del Plan.*
-

3. *Distribuir y asignar los trabajos resultantes a las comisiones o equipos que se integren, nombrando a un responsable en cada caso.*
4. *Elaborar el Plan de Emergencia que permita afrontar situaciones extraordinarias que pongan en riesgo la operación normal del transporte en esa zona.*
5. *Revisar y en su caso opinar sobre el número y tipo de vehículos de transporte de pasajeros y de carga operando y por operar en la zona conurbada: recorridos, frecuencias, puntos para el ascenso y descenso de pasaje, cierres de circuito y bases terminales en tre el Distrito Federal y el Estado de México y viceversa.*

Los celebrantes acuerdan no incrementar las empresas, organizaciones, recorridos y las unidades de prestación hacia ambas entidades, salvo que así lo determine el COTAM.

Asimismo, cuando éste acuerde incrementos al parque vehicular que presta el servicio en la zona conurbada, considerará primero incrementar las unidades de aquella entidad que tenga menor parque vehicular de penetración, a efecto de ir equilibrando estas con respecto a las que actualmente ya prestan este servicio metropolitano, con base en el inventario autorizado que intercambiarán para su conocimiento ambas entidades.

El COTAM procurará en todo momento establecer un adecuado balance entre los diversos modos del transporte de pasajeros y de carga que sirve a esta zona, para ir corrigiendo en el tiempo, la desproporción que pudie se existir entre el número de concesionarios y permisionarios del Estado de México que lo hacen hacia el Distrito Federal.

El Consejo se integra de la siguiente forma:

Por el Departamento del Distrito Federal:

- El Coordinador General de Transporte.

- *El Director General de Autotransporte Urbano.*
- *El Director General de Operaciones de la Secretaría de Protección y Vialidad.*

Por el Estado de México.

- *El Director General de Vialidad y Transporte.*
- *El Director General de Seguridad Pública y Tránsito.*
- *El Vocal Ejecutivo de la Comisión del Transporte del Estado de México.*

El COTAM sesionará el primer y tercer lunes de cada mes alternadamente en las oficinas que designe el Departamento del Distrito Federal y el Estado de México, respectivamente, debiendo mantener sistemáticamente informado al Consejo del Área Metropolitana (CAM) de los avances y acuerdos a los que hubiese llegado y con la periodicidad que el CAM determine, pudiendo invitar a sus sesiones, cuando así lo considere conveniente a otros funcionarios, federales, estatales y municipales, organizaciones de vecinos, representantes de los diversos sectores de la población y a las diversas empresas u organizaciones de transportes que participen en la prestación del servicio público concesionado de ambas entidades.

Siete grupos de trabajo forman la plantilla ejecutiva del COTAM, los cuales se han organizado de acuerdo a los siguientes rubros:

- *Aspectos jurídicos.*
- *Normas técnicas de seguridad.*
- *Operación de los servicios.*
- *Renovación de la flota.*

- *Supervisión y vigilancia.*
- *Infraestructura.*
- *Ahorro de energía y protección del medio ambiente.*

Los objetivos a seguir por estos grupos de trabajo son:

- *Brindar al usuario del transporte del área metropolitana un servi
cio que le proporcione seguridad, comodidad y rapidez al menor
costo posible.*
- *Optimizar los recursos humanos, materiales, económicos y financie
ros que se requieran para la solución del transporte en el Distrito
Federal y área conurbada.*
- *Contar con la información suficiente, adecuada y oportuna relativa
a la infraestructura vial y a la problemática del transporte en la
zona metropolitana.*
- *Que el transporte participe como elemento primordial en la orienta
ción del desarrollo urbano.*
- *Identificar los modos de transporte adecuados, acordes a las nece
sidades de los habitantes de la zona metropolitana.*
- *Buscar las medidas que requieran ser aplicadas a los diferentes -
modos de transporte, tendientes a disminuir de manera importante,
la emisión de contaminantes buscando con esto la preservación del
medio ambiente.*
- *Normar los criterios existentes desde el punto de vista jurídico,
tendientes a obtener una Legislación homogénea que vaya acorde
con la problemática actual del servicio de transporte, en forma in
tegral, en la franja conurbada.*

Los grupos de trabajo o subcomisiones del COTAM, han diseñado los siguientes programas en orden de jerarquía o prioridad:

I) Programa de Suspensión de Otorgamiento de Nuevas Concesiones a Autobuses, Minibuses y Combis en el Area Metropolitana.

En el seno del COTAM se acordó no otorgar nuevas concesiones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en el área metropolitana, ya que determinadas unidades de taxis colectivos y autobuses suburbanos no brindan el servicio conforme a las normas de seguridad, economía y comodidad que el usuario requiere, demeritando su eficiencia y seguridad por su propio uso ó adaptando vehículos (combis, camionetas, Van) al margen de estas normas.

Este Programa precisa los términos de operación y distribución de metas a ser operadas de acuerdo al reordenamiento que el COTAM determine.

Sin contravenir este Programa, se pretende ir modificando la capacidad del transporte por unidad, es decir, sustituir las de menor capacidad por otras de mayor capacidad (combis por minibuses) y con sistemas de combustión no contaminantes, previa autorización del COTAM.

II) Programa Metropolitano de Vialidad y Transporte.

Es el instrumento normativo de carácter metropolitano que orienta la ejecución de las obras viales y la prestación del servicio de transporte tendiente a lograr una eficiente comunicación vial y un adecuado servicio de transporte de pasajeros para el área metropolitana, incorporando los planteamientos de ambas entidades y precisando la delimitación de sus responsabilidades institucionales.

III) Programa Metropolitano de Transporte Masivo.

Consiste en la evaluación e identificación de los diversos modos de transporte que operan en las principales zonas del Estado de

México y el Distrito Federal que permita la programación y operación de un sistema de transporte de alta calidad que propicie la reducción del uso del automóvil particular.

También contempla la propuesta de corredores urbanos de transporte que brinden mayor oferta de transportación en la zona metropolitana, para dar eficiencia y economía a la movilidad de personas, utilizando vialidades y líneas de transporte ya existentes, así como la construcción de 150 kilómetros de vialidades y la rehabilitación de vías de ferrocarril para servicio suburbano.

En este Programa se prevén acciones en materia de ampliación de las líneas 7 y 9 del Metro, la construcción de nuevas líneas del mismo y del tren ligero, la construcción del tren suburbano y la adecuación y construcción de paraderos, entre otras

IV. Programa de Integración Vial.

Es el instrumento normativo que permita, con una visión metropolitana, tomar las previsiones necesarias para la ejecución de las obras viales de carácter metropolitano, preservando los derechos de vía y contar con las reservas territoriales correspondientes para la ejecución de dichas obras.

Se contemplan la construcción de 43 obras puntuales y 44 vialidades que integran el Estado de México con el Distrito Federal, con una extensión total aproximada de 150 kilómetros de obra nueva en que se incluyen nuevas vialidades, reconstrucción de las ya existentes, eliminación de puntos conflictivos mediante la construcción de puentes vehiculares, así como la dotación de dispositivos para el control del tránsito vehicular.

El objetivo es lograr una penetración adecuada en las áreas geográficas de la zona metropolitana, tanto del Distrito Federal como del Estado de México, brindar una más eficiente transportación e incrementar las velocidades de operación de las vías en cuestión,

eliminando "cuellos de botella" existentes, obteniendo como beneficios la disminución de la contaminación, ahorro de horas - hombre originadas por tiempo de viaje y decremento en los costos de tracción de los vehículos.

Las acciones concretas emprendidas por el COTAM, pueden ser resumidas en:

- a) *Creación de una subcomisión especial entre ambas entidades que funcione en forma permanente para dar respuesta inmediata a problemas emergentes en la operación de los servicios de transporte colectivo, como pueden ser bloqueo de vialidades o suspensión del servicio. En este sentido, permisionarios del servicio colectivo del Distrito Federal, al penetrar al Estado de México, han operado servicios locales lesionando a los transportistas de esa entidad y viceversa, originándose agresiones físicas recíprocas y bloqueo de vialidades importantes en una y otra entidad. Por otro lado, existen permanentes presiones de colonos del Estado de México para extender el servicio del sistema de transporte troncal y de R-100 a varios municipios, presiones ejercidas a través del secuestro de unidades y bloqueo de vialidades importantes.*
- b) *Aspectos Jurídicos.- Fundamentalmente, elaborar un ordenamiento jurídico que contenga las disposiciones para regular los servicios de Autotransporte en la zona metropolitana, acorde a las necesidades actuales, con una visión integral en términos del área metropolitana, señalando las atribuciones y respetando las competencias de los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal.*
- c) *Normas Técnicas y de Seguridad.- Establecer las normas técnicas y de seguridad que deberán cumplir las unidades de autotransporte que prestan servicio en el área metropolitana.*
- d) *Operación de los Servicios.- Establecer las características espe-*

cíficas a que debe sujetarse la operación del "servicio metropolitano", entendiéndose como tal aquel que se presta entre las dos entidades, y que redunden en evitar transbordos innecesarios, obtener una mejor reordenación de los servicios en rutas metropolitanas y promover que los prestadores obtengan resultados rentables que les permitan la modernización del equipo y su óptimo mantenimiento.

- e) *Renovación de la Flota y Aspectos Tarifarios y Financieros.- Elaboración del Programa de Adquisición, Sustitución y Reconstrucción Anual del Parque Vehicular Destinado al Transporte de Pasajeros hasta 1994, establecer las propuestas y lineamientos que permitan uniformar los procedimientos, criterios y metodologías en la fijación de los niveles tarifarios que regirán en el área metropolitana.*
- f) *Supervisión y Vigilancia.- Elaboración de formatos y procedimientos de inspección a terminales, bases, paraderos, lanzaderos y cobertizos y cesión de tramos de carreteras de jurisdicción federal al Gobierno del Estado de México y al Departamento del Distrito Federal.*
- g) *Infraestructura.- Elaboración de proyectos de infraestructura identificados para cada una de las entidades federativas.*
- h) *Ahorro de Energía y Protección al Ambiente.- Elaboración de programas de aprovechamiento de los energéticos y el control de emisiones contaminantes mediante estudios tecnológicos, financieros y sociales para disminuir los niveles de contaminación ambiental en el área metropolitana.*

Así, hemos reseñado como han ido conformándose, de acuerdo a las necesidades sociales de la población fija y flotante de la llamada Area Metropolitana de la Ciudad de México, tanto la estructura jurídica como administrativa que permita tomar medidas inmediatas para solucionar los conflictos existentes e instrumentar acciones que permitan la modernización integral

del servicio público de transporte de pasajeros, tomando en cuenta el importante papel que desempeña en el traslado de personas, en la movilización de mercancías y en el desarrollo de las actividades productivas, turísticas y culturales del país, pretendiendo instituir un sistema de transporte eficiente, seguro e integrado, aumentando la oferta a un nivel que satisfaga la demanda, mejorando la calidad del servicio, manteniendo precios adecuados, logrando un mercado competitivo que articule una operación coordinada, ofreciendo una gama de opciones y garantizando la libertad de los usuarios, mediante la estrecha coordinación de las diferentes autoridades Federales, Estatales y Municipales.

Sin embargo, la voluntad política para que exista continuidad en estos programas, el que prevalezca el interés colectivo sobre el particular, la actualización permanente de las normas jurídicas respecto a las necesidades imperantes, congruencia de principios y objetivos de las autoridades involucradas y su efectiva coordinación y concurrencia, son, a mi juicio, elementos fundamentales que permitirán alcanzar los objetivos deseados: mejorar la calidad de vida de los habitantes del área metropolitana de la ciudad de México, con su compleja problemática que, aún, ha ido extendiéndose hacia otras entidades federativas como es el caso del Estado de Morelos, con el cual, el día 30 de octubre de 1991, celebró convenio el Departamento del Distrito Federal con el objeto de establecer las bases y lineamientos para la coordinación de acciones en la atención de asuntos que les son de interés común, entre otros, el transporte público de pasajeros.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- *El transporte de pasajeros es una actividad considerada como servicio público en virtud de que satisface necesidades de carácter colectivo y, por ello, es de utilidad pública, naturaleza jurídica que adquiere mediante Declaratoria del Estado, sujetándolo a un régimen de Derecho Público.*

El Estado como garante de proporcionar a sus gobernados los elementos legales y materiales que le son necesarios para mantener el orden indispensable para la convivencia, la paz social y su libre y seguro desarrollo, puede prestar el servicio en forma directa, creando para tal efecto los entes administrativos que sean necesarios ó mediante el otorgamiento de concesiones a particulares, que pueden ser revocadas cuando no lo brinde en forma oportuna y eficaz o cuando no se cumplan los términos y condiciones en que fueron otorgadas.

SEGUNDA.- *A partir de los años cuarenta, el desmedido, no planeado, incontrolable y anárquico crecimiento de la Ciudad de México, formando una continuidad demográfica con varios municipios del Estado de México, dió origen a una multitud de complejos problemas de carácter social, económico, cultural y político en ese ámbito territorial denominado "Área Metropolitana de la Ciudad de México", que se traducen en la disminución de la calidad de vida de sus habitantes y del medio ambiente en que se desenvuelven, incrementando sus necesidades de servicios públicos, teniendo un carácter prioritario el de transporte de pasajeros.*

TERCERA.- *Los conflictos de competencia de las autoridades federales, estatales y municipales en la planificación y construcción de obras y servicios en el área de referencia, provocaron que los esfuerzos realizados en forma independiente y unilateral*

por ellas, para resolver los problemas derivados del crecimiento de sus centros de población, no cumplieron con su objetivo de satisfacer las necesidades de la colectividad, existiendo incluso contradicción en los programas elaborados y desarrollados por cada una de ellas.

CUARTA.- El desequilibrio regional, el ritmo creciente de la tasa demográfica, la migración incontrolada de los habitantes del campo a la ciudad, las controversias sobre tenencia de la tierra, las posesiones ilegales de predios y terrenos, la insuficiencia de servicios públicos, la existencia de viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas, la contaminación ambiental, el deterioro ecológico, la especulación con los terrenos, los asentamientos humanos irregulares, el desempleo, el subempleo, la delincuencia y la desintegración familiar, son resultado de este fenómeno de crecimiento urbano desmedido e incontrolado, que se agudizaron ante la carencia o aplicación de normas jurídicas urbanísticas en ambas entidades federativas; ante la inexistente unidad y eficiencia normativa, por la ausencia de planeación urbana y, fundamentalmente, por la falta de coordinación y continuidad en las acciones e inversiones públicas realizadas por la Federación, las dos entidades federativas y los municipios en materia de desarrollo urbano.

QUINTA.- Es hasta la mitad de la década de los setentas, treinta y cinco años después de iniciado el fenómeno, cuando el Estado empieza a conformar una estructura jurídica y administrativa que regule la multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en este fenómeno urbano, estableciendo la concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, para lograr detener los efectos de esta problemática, ya presentes en el ámbito nacional y con la finalidad de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la población rural y urba-

na, estableciendo las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

SEXTA.- *Las bases para construir esta estructura jurídico-administrativa se establecieron a través de las reformas constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976, en las que se reforma el párrafo tercero del Artículo 27 y se adicionan los Artículos 73 con una fracción - XXIX-C y 115 con las fracciones IV y V.*

Por medio de ellas, se crean normas nacionales obligatorias para los tres niveles de gobierno que permitan al Estado definir y regular los usos de suelo urbano y los asentamientos humanos y emitir leyes locales de desarrollo urbano que hagan coincidir los objetivos, acciones y funciones de la Federación, las entidades federativas y los municipios para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y las zonas conurbadas, como un todo coherente y con una visión integral.

SEPTIMA.- *En este contexto, la Ley General de Asentamientos Humanos, con el objeto de cumplir el mandato constitucional contenido en las reformas señaladas, faculta a los tres niveles de gobierno para coordinarse y concurrir entre sí, eliminando el conflicto de competencias.*

Establece los instrumentos mediante los cuales podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y bajo una recíproca y estrecha colaboración, cumplir con los objetivos planteados :

El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano;

Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;

Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas y;

Los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Determina sus respectivas atribuciones en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos.

Reconoce y regula el fenómeno de la conurbación, estableciendo su naturaleza y la concurrencia de los tres niveles de gobierno para su planeación y regulación.

La Ley de Planeación, como elemento de la estructura jurídica en el ámbito federal, establece los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y las correspondientes actividades de la Administración Pública, así como la obligación del titular del Poder Ejecutivo de elaborar un Plan Nacional que contenga el análisis, objetivos y prioridades fijados en la Planeación Nacional, entre ellos, el desarrollo equilibrado de las zonas conurbadas.

OCTAVA.- *La declaratoria de la zona conurbada del centro del país, en la zona metropolitana de la Ciudad de México, materia de este estudio, expresa la urgente necesidad de regular su crecimiento y, entre otros muchos aspectos, mejorar y eficientar el servicio público de transporte de pasajeros.*

NOVENA.- *Dos aspectos fundamentales que requieren ser abordados en forma integral para corregir situaciones que de modo creciente inhiben el sano desarrollo de la zona metropolitana, son los relativos al transporte de pasajeros y a la distribución y condiciones generales de accesibilidad de las principales zonas de empleo, servicios y habitacionales.*

En este sentido, se ha identificado un conjunto de políticas que se dirigen a mejorar gradualmente las condiciones preexistentes y lograr, en consecuencia, una mayor eficiencia en las actividades productivas de sus habitantes: elevar las condiciones generales de vida en términos de reducir tiempos y costos en los viajes cotidianos y corregir condiciones de dete-

rioro ambiental.

DECIMA.- *Dada la magnitud y dinámica de la demanda de transporte de pasajeros, así como la diversidad de sistemas o modos que operan en el ámbito metropolitano y regional, es necesario establecer, en forma inmediata, un proceso de planificación integral del transporte y el desarrollo urbano, que involucra a las distintas autoridades del Distrito Federal, del Estado de México, de la Federación y a los prestadores privados del servicio, con el fin de contar con planteamientos unitarios sobre las condiciones de operación, administración y articulación de los distintos sistemas o modos de transporte público de pasajeros, la administración del tránsito vehicular, la construcción y conservación de infraestructuras viales, vinculadas estrechamente a la regulación de los usos del suelo, así como a las acciones de reordenamiento de la estructura metropolitana.*

DECIMA PRIMERA.- *Por razones de mayor eficiencia funcional, de respuesta preferente al interés mayoritario de la población y de restauración ambiental, se plantea la necesidad de apoyar en forma prioritaria al transporte público, canalizando inversiones sectoriales que favorezcan la ampliación de servicios troncales de transporte por autobuses y, en la medida con que se cuente de una mayor disponibilidad de recursos de inversión pública, y mejores condiciones de financiamiento externo, mediante la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo "METRO". Ello significa que, en forma simultánea, se mejoren las condiciones de la infraestructura vial primaria y de administración del tránsito, dando tratamiento preferencial al transporte colectivo.*

DECIMA SEGUNDA.- *En forma complementaria y gradual, conforme se vayan mejorando las condiciones de operación y la calidad de los servicios de transporte público, se requiere desalentar el uso*

del automóvil privado para motivos de viajes cotidianos y al empleo y al comercio, particularmente hacia las Delegaciones centrales del Distrito Federal, donde en forma prioritaria y a corto plazo, se apliquen desincentivos económicos en los costos de estacionamientos que regulen en forma más estricta las condiciones de tránsito y estacionamiento en vía pública. En forma paralela, continuar aplicando el programa de verificación obligatoria de vehículos y, al más corto plazo posible, incorporar reglamentariamente la instalación de equipos anticontaminantes y extensión del programa "Hoy No Circula".

DECIMA

TERCERA.-

La estructura general del área metropolitana, caracterizada por la concentración de actividades comerciales, de servicios y de empleos en las Delegaciones centrales del Distrito Federal y la conformación de ciudades dormitorio, particularmente en los Municipios Metropolitanos del Estado de México, necesita ser modificada, tanto para reducir las tendencias crecientes e insostenibles de aumento en los tiempos y distancias promedio de viajes cotidianos, como para establecer en forma progresiva condiciones locales de mayor autosuficiencia.

En este sentido, se plantea aplicar una política de fomento y promoción de actividades comerciales y servicios en los centros y ejes urbanos previstos en los planes y programas de desarrollo urbano vigentes en ambas entidades.

DECIMA

CUARTA.-

Avanzar simultáneamente y en forma sostenida en las directrices de la estrategia general, implica la necesidad de establecer procesos de decisión y de inversión altamente disciplinados y selectivos, que permitan conjugar hacia propósitos comunes las diversas funciones, competencias e instrumentos de los gobiernos involucrados. En este aspecto, dentro de la estrategia para el ordenamiento del -

territorio, tiene una primera importancia el que se sienten las bases institucionales y normativas que permitan alcanzar una mayor coordinación, concurrencia, participación y complementariedad en las acciones a realizar, corregir condiciones deficientes en el marco del financiamiento equilibrado e incorporar, dentro de procesos de concertación, la iniciativa y los recursos de los sectores privado y social.

**DECIMA
QUINTA.-**

Los procesos de conurbación en el área metropolitana de la Ciudad de México, han hecho necesario que el Gobierno Federal, los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México y los gobiernos de los municipios y de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, desarrollen en forma conciente instancias y mecanismos institucionales para la coordinación de sus acciones. Estas experiencias requieren ser reforzadas para el logro de los propósitos fundamentales:

- a) Resolver con un concepto de totalidad el análisis, la planificación y la formulación de objetivos y políticas generales para el desarrollo y el ordenamiento territorial metropolitano.*
- b) Dar un tratamiento unitario a la prestación y operación del servicio público de transporte de pasajeros que benefician a la población, en general, del área metropolitana y que, por su propia naturaleza, rebasan las esferas de competencia de las distintas autoridades involucradas.*

**DECIMA
SEXTA.-**

Deben realizarse importantes adecuaciones de orden jurídico - administrativo que conduzcan a la conformación de un organismo metropolitano, integrado con las autoridades, - dependencias y organismos de los tres niveles de gobierno

que concurren directamente en la atención del transporte de pasajeros en el área metropolitana, bajo los siguientes criterios generales: Se considera que es posible integrar esta entidad sin que sea necesario establecer un nuevo nivel de gobierno y, por el contrario, fortalecer la participación corresponsable de los tres niveles de gobierno, sin disminuir las facultades de los gobiernos locales, ni concentrar más facultades en el gobierno federal.

En este marco de coordinación y concurrencia gubernamental, se hará necesario propiciar una mayor participación de los habitantes y de sus organizaciones para el planteamiento de soluciones a problemas comunes que los afectan.

Por otra parte, en la integración de este organismo operativo de nivel metropolitano, no deben generarse más empleos burocráticos y su funcionamiento debe ser en condiciones de autosuficiencia financiera.

**DECIMA
SEPTIMA.-**

Considerando que son muchas las materias, aspectos y factores que inciden en la problemática social, económica, urbana y jurídica del área metropolitana, debe existir un "Organismo Rector Metropolitano", integrado por la representación política de autoridades de los tres niveles de gobierno, con la capacidad y facultad de acordar objetivos y políticas fundamentales para el desarrollo del área metropolitana en los territorios del Distrito Federal y el Estado de México, así como para asumir compromisos y responsabilidades dentro de la esfera de competencias y jurisdicciones que a cada uno correspondan.

Dentro de los acuerdos normativos que resulten del funcionamiento del organismo rector, constituir un organismo operativo metropolitano de transporte que integre la ope-

ración y administración del sistema troncal, articulado por el Sistema de Transporte Colectivo Metro, rutas básicas de transporte colectivo por autobuses, tren ligero, transporte colectivo concesionado y otros sistemas de transporte de pasajeros a nivel subregional. Para su funcionamiento, se plantea que integren y conjunten las funciones, recursos y personal técnico que actualmente existe en las diversas jurisdicciones y áreas administrativas.

Que su naturaleza jurídica adopte la figura de organismo público descentralizado, cuyo Consejo Técnico o de Administración se configure con los miembros del Organismo Recorridor Metropolitano.

De acuerdo a los requisitos específicos de operación del servicio, se adopten las modalidades más convenientes de prestación directa del servicio ó de su concesionamiento a particulares, atendiendo en todo caso, al logro de una mayor eficiencia y equidad en la cobertura, así como a condiciones financieras de autosuficiencia.

Toda vez que los cuerpos normativos que regulan la materia en ambas entidades, data de más de 30 años, ésta se ha convertido en obsoleta e Ineficiente, al no ajustarse a las necesidades actuales derivadas de los fenómenos que conforman la problemática de la zona y, en tal virtud se requiere su actualización en base a ella y desde un punto de vista integral, ya que, recordando el concepto de Derecho del Maestro Luis Recasens Sichés en su Introducción al Estudio del Derecho, "... el Derecho es vida humana objetivada..." (46)

**DECIMA
OCTAVA.-**

Los recursos disponibles para financiar los requerimientos del desarrollo urbano en el área metropolitana son limitados y se prevé continuarán siéndolo, a menos que haya

una modificación sustancial en las tendencias existentes.

Esta situación se debe a que por las condiciones de la economía nacional, se han reducido los ingresos federales y, toda vez que los recursos por esta vía representan una parte sustantiva de las finanzas locales, estas han venido disminuyendo en términos reales. Asimismo, a nivel local, existen deficiencias en los mecanismos de captación de los ingresos propios, tanto en lo que se refiere a los precios y tarifas de los servicios prestados, que no cubren su costo, como en la base tributaria y en los mecanismos de recaudación, así como por las limitaciones para generar nuevas fuentes de ingresos.

Adecuar el marco del financiamiento para el desarrollo y, en forma particular, las condiciones financieras del área metropolitana, en materia de transporte, requiere la actualización de tarifas del servicio y generar nuevas fuentes de recursos; promover mecanismos de coordinación y concertación financiera que permitan integrar recursos de fuentes públicas, entidades financieras y bancarias, así como aportaciones directas del sector social o privado y; reducir desviaciones motivadas por múltiples instancias de intermediación, obtener una mayor eficiencia económica y ampliar las potencialidades de gestión directa y de articulación de recursos.

Asimismo, eliminar gradualmente los subsidios, incrementando las tarifas del servicio prestado en forma directa para alcanzar niveles superiores de captación que permitan el autofinanciamiento de la expansión y el mejoramiento del servicio.

Estas medidas podrán ser matizadas mediante la aplicación de cobros diferenciales, estrictamente donde sea necesario brindar apoyo decisivo a los grupos sociales de menores ingresos.

CITAS, NOTAS, DATOS

- 1) Gibson, Charles; "Los Aztecas Bajo el Dominio Español 1519 - 1810". México 1967.
- 2) Lombardo de Ruiz, Sonia "Desarrollo Urbano de México - Tenochtitlán". S.E.P. 1983
- 3) Acuerdo Núm. 823 del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del D.D.F., el día 15 de septiembre de 1977.
- 4) Acuerdo Núm. 1097 del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de enero de 1978.
- 5) Decreto Presidencial de fecha 3 de agosto de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 siguiente.
- 6) Resolución del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal de fecha 25 de septiembre de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año.
- 7) Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de febrero de 1982.
- 8) Aparece como Unidad Administrativa del Departamento del Distrito Federal en su Reglamento Interior de fecha 16 de enero de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 siguiente, a su vez abrogado por el Reglamento Interior vigente, expedido el día 23 de agosto de 1985 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes y año.
- 9) Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.

- 10) Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.
- 11) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo I", Editorial Porrúa, S. A., México, 1976.
- 12) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit.
- 13) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit.
- 14) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit.
- 15) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit.
- 16) Serra Rojas Andrés. Ob. cit.
- 17) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit.
- 18) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit.
- 19) Acosta Romero, Miguel, Ob. cit.
- 20) Acosta Romero, Miguel, Ob. cit.
- 21) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A., México, 1963.
- 22) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit.
- 23) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit.
- 24) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit.
- 25) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978.

- 26) *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal: Art. 23 "Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público, la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.*

La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública..."

- 27) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 28.. "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".*
- 28) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 115.. "... III.- Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos :*
- a) *Agua potable y alcantarillado.*
 - b) *Alumbrado público.*
 - c) *Limpia.*
 - d) *Mercados y centrales de abasto.*

- e) *Panteones.*
- f) *Rastro.*
- g) *Calles, parques y jardines.*
- h) *Seguridad pública, e*
- i) *Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda,..."

- 29) *Dorselaer, Alfonso y Gregory, Jaime . "La Urbanización en América Latina", Tomo I, Bogotá, Feres, 1962.*
- 30) *López Velarde Vega, Oscar. "Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación de los Asentamientos Humanos", México, 1980; SAHOP.*
- 31) *Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de mayo de 1976.*
- 32) *Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.*
- 33) *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982.*

- 34) *Thines, Georges y Agnes Lempereur. "Diccionario General de Ciencias Humanas", Ed. Cátedra, S. A. Madrid, 1978.*
- 35) *Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de octubre de 1976.*
- 36) *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976.*
- 37) *Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.*
- 38) *Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.*
- 39) *Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984.*
- 40) *Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.*
- 41) *Suscrito por el C. Presidente de la República el día 31 de mayo de 1989.*
- 42) *Datos estimados por la Comisión de Conurbación del Centro del País, en su reporte final del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, en agosto de 1988.*
- 43) *Datos estimados por la Comisión de Conurbación del Centro del País, en su reporte final del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, en agosto de 1988.*

- 44) *Creado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de diciembre de 1982.*
- 45) *Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 13 de diciembre de 1988.*
- 46) *Recasens Sichés, Luis. "Introducción al Estudio del Derecho", editorial Porrúa, S. A., México, 1974.*

11. *Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S. A. 7a. Ed. México, 1976.*
12. *Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S. A., 649, México, 1984.*
13. *Thines, Georges y Lempereur Agnes: "Diccionario General de Ciencias Humanas", Ed. Cátedra, S. A., Madrid, 1978.*
14. *Unikel, Luis: "El Proceso de Urbanización en México: Distribución y Crecimiento de la Población Urbana", Demografía y Economía, Vol. II, No. 5, México, 1968.*
15. *Comisión de Conurbación del Centro del País: "Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro - Reporte Final", SEDUE, México, 1988.*
16. *Enciclopedia de México, Tomo XII, México, 1978.*