



167
201
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
A R A G O N

INOPERANCIA DE LA REGLAMENTACION
DEL SERVICIO PUBLICO DE REMOLQUE
Y SALVAMENTO EN CARRETERAS
FEDERALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LAURA HERNANDEZ GONZALEZ



ENEP
ARAGON

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Aragón

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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

	PAG.
I N T R O D U C C I O N	5
CAPITULO I	
SERVICIO PUBLICO	
A. Servicio publico	8
A.1. Origen y Desarrollo	8
A.2. Teorías	11
A.3. Concepto	12
A.4. Elementos del Servicio Público	17
A.5. Clasificación	22
A.1. Concesión	27
A.1.1. Origen	27
A.1.2. Concepto	28
A.1.3. Naturaleza Jurídica	29
A.2. Permiso	34
A.2.1. Concepto	34
A.2.2. Diferencias entre Permiso y Concesión	38
A.2.3. Requisitos del Permisionamiento	40
A.2.4. Tipos de Permiso	41

CAPITULO II
MANIOBRAS DE SALVAMENTO Y ARRASTRE

B.	Origen y Evolución	43
B.1.	Conceptos	44
B.2.	Características del Servicio	45
B.3.	Reglamentación del 15 de Diciembre de 1967	47
B.4.	Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación del años de 1987.	48
B.5.	Oficio Circular para el servicio de Grúas del 17 de Diciembre de 1989.	48
B.2.1.	Concepto de Arrastre	50
B.2.2.	Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga	56
B.2.3.	Oficio Circular No. 1.125 de fecha 12 de Enero de 1990, Relativo a la desregulación Tarifaria.	64

CAPITULO III
AUTORIDADES COMPETENTES

c.	Autoridad	68
C.1.	Concepto	68
C.2.	Competencia (concepto)	70
C.3.	Bases Constitucionales	71

C.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	75
C.1.1.Secretaría de Comunicaciones y Transportes (antec)	77
C.1.2.Atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	77
C.2.1.Ley de Vías Generales de Comunicación	82
C.2.2.Preceptos Legales que regulan el Servicio de Grúas contenidos en el reglamento de Autotransporte Público Federal de carga	85

CAPITULO IV

NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA REGLAMENTACION DEL SERVICIO PUBLICO FEDERAL DE ARRASTRE DE VEHICULOS ACCIDENTADOS O DETENIDOS EN CARRETERAS DE JURISDICCION FEDERAL.

D.1. Reglamentación del Permiso de Arrastre y Salvamento de Vehículos.	90
D.1.1.Esfera Jurídica del Permisionamiento	94
D.2. Reglamento del servicio de Arrastre y Salvamento de Vehículos Accidentados o Detenidos en Carreteras de Jurisdicción Federal.	101
D.2.1.Conceptos relativos al Permiso.	102
D.2.2.Estructura Organica propuesta para el Servicio Público Federal de Grúas.	103
D.2.3.Clasificación del Permiso de Grúas.	105

D.2.4.Características del Servicio.	106
D.2.5.Radio de Acción para los Permisarios del Servicio de Grúas.	106
D.3. Estructura Jurídica del Permiso de Grúas.	107
D.3.1.Formas de Operación para el Servicio de Grúas.	110
D.3.2.Sanciones.	112
D.3.3.Clasificación de las Sanciones Administrativas.	114
D.3.4.Requisitos Constitucionales que deben reunir las multas.	115
CONCLUSIONES.	118
BIBLIOGRAFIAS.	123

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

En el Estado de Derecho en el que vive nuestro país, cobra trascendental importancia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se preceptúa entre otros aspectos importantes, la estructura y funciones de los poderes de la Federación; sin embargo en este caso y para efectos de nuestro estudio únicamente trataremos lo referente al Poder Ejecutivo Federal, el cual esta a cargo del Presidente de la República y es auxiliado en su actividad pública por los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y un Procurador General de la República, y siendo el objetivo primordial de este trabajo, el estudio de las facultades que desempeña una de las Secretarías de Estado, la que se denomina como Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que a través de la Dirección General de Transporte Terrestre se derivan los permisos otorgados para la explotación de los servicios públicos de transporte federal, caso en particular es el del servicio de grúas, arrastre y salvamento de vehículos accidentados o detenidos en carreteras de jurisdicción federal materia de esta tesis, de conformidad con el reglamento interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dicha Dirección la autoridad competente para tratar lo referente a la explotación y operación de los servicios concesionarios u otorgados mediante instrumentos tales como permisos, autorizaciones y licencias.

Razón por la que el presente trabajo tiene por objeto el análisis, primeramente de lo que se refiere al Servicio Publico, a sus reglamentos, circulares y demás disposiciones legales aplicables de la materia. Por otra parte, el estudio de los servicios, modos de operación, y en general de la estructura, formación, realización, y la importancia a nivel nacional de su régimen de aplicación y provechos para la sociedad.

Es de señalarse la importancia fundamental que posee este servicio de arrastre y salvamento para la libre circulación de vehículos que transiten por carreteras federales , su creación, su aspecto jurídico, su campo de desarrollo y la forma de como a través del tiempo aunque sin menguar su importancia si no por el contrario el aumento significativo que ha tenido en el desarrollo de las vías de comunicación, por el solo hecho de que si por alguna causa algún vehículo sufriera un accidente y no fuera movilizado del lugar del siniestro, podría crearse una coalición en la que se vería afectados tanto seres humanos como el patrimonio de los que circulan en estas carreteras.

Con lo descrito es de hacerse notar que si se tratará de una prestación particular en la que no pudiera intervenir la autoridad para la regulación de dicho servicio, sería tanto como dejar a los accidentados o conductores que aunque no hubieren sufrido percances, sus automóviles tuvieran que ser transportados

por medio de alguna grúa, ya sea por descompostura mecánica o porque alguna autoridad así lo determinara, estos prestadores del servicio tendrían la facultad de determinar tanto el modo de operación como el costo por las acciones realizadas, es por ello que el estado regula dicho permiso para evitar abusos de los prestadores, sin embargo a pesar de descrito con anterioridad, es el caso de que esta función de servicio público, se encuentra con una reglamentación inoperante, debido al transcurso del tiempo, a la falta de interés de la administración Pública en ese sentido y a la conveniencia de los permisionarios de continuar con una reglamentación que data del año de 1967.

Por lo que la presente tesis tiene por objeto reflejar la inoperancia de la reglamentación del servicio en cuestión y porque el hecho de que es necesario actualizarlo y reglamentarlo, así como de crear una estructura jurídica completa y autónoma de acuerdo a las funciones a realizar y a los beneficios que se puedan obtener en apoyo de la colectividad; cabe señalar que es de vital importancia para el desarrollo que el país ha alcanzado a nivel mundial y la seguridad que representaría para los visitantes que absorbe el país y aún más por el tipo de negociaciones que llevará a cabo el gobierno en el Tratado de Libre Comercio, de ahí la necesidad de actualizar este tipo de servicio, para el mejor desempeño de sus funciones y el máximo provecho de los usuarios.

CAPITULO I

SERVICIO PUBLICO

A) ORIGEN Y DESARROLLO

Dada su trascendencia analizaremos el origen de esta institución, así como las principales teorías que la fundamentan, su desarrollo y evolución, sus caracteres jurídicos, los sistemas de prestación de los servicios públicos, la clasificación que de ellos se hace, su creación, organización y supresión.

La mayoría de los tratadistas coinciden al señalar que su origen lo tenemos en Francia, en donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, regla fundamental en el Derecho Público Francés, consagrada esencialmente en la Ley de 16-24 de agosto de 1790, y en el decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos. Esta prohibición, afirma De Corail, hecha a los tribunales civiles, de conocer de los asuntos de la administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.

Así, fue en función de la separación de las Jurisdicciones Administrativas y Judiciales, que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de Servicio Público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales, conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

La resolución que en su época tuvo el impacto doctrinario, fue la célebre sentencia del caso Blanco, dictada por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873, por la cual el tribunal, basado en las conclusiones del comisario David, determinó la competencia administrativa en la reclamación de parte de Agnes Blanco, que fue lesionado por una vagoneta que circulaba entre dos edificios de la fábrica de tabacos de Burdeos.

A este respecto el tratadista Miguel Acosta Romero expresa, en estas condiciones tenemos que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la moción sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público, y agregamos que tampoco posteriormente se realizó ese intento en Francia, ni por los tribunales ni por el poder legislativo, ya que según Waline no hay noción jurisprudencial de servicio público y en los textos de Derecho vigente no hay una

definición del mismo, pues en su opinión no se puede tomar como tal la frase siguiente de la Constitución Francesa de 1946: " Todo bien, toda empresa en la que la explotación ha adquirido o los caracteres de un Servicio Público Nacional o un Monopolio, de hecho debe transformarse en propiedad de la colectividad".(1)

De lo anterior se deduce que los lineamientos bajo los cuales se analizo la idea del servicio público en la doctrina francesa, fueron los siguientes:

- a.- En cumplimiento de una misión de interés general
- b.- En condiciones exorbitantes del derecho
- c.- Bajo la autoridad y control de una colectividad Pública considerando además que debe ser llevada a cabo por un ente público.

De lo que intuimos que en sus orígenes, el servicio público tuvo una connotación diametralmente opuesta a la que se le da hoy en día ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la Jurisdicción administrativa.

1 Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial UNAM, 1a. edición, México, 1973, pags. 185 a 188.

La doctrina elaboro desde entonces diversas conceptualizaciones de servicio público. Entre los principales estudiosos podemos cita a León Duguit y Roger Bonnard, ambos exponentes de la teoría objetiva y a Gastón Jéze, Louis Rolland y Marcel Waline, exponentes de la teoría subjetiva entre otros.

En México han surgido distinguidos teóricos del derecho administrativo, ellos han formulado valiosas aportaciones doctrinales. Entre nuestros teóricos podemos mencionar a Don Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Olivera Toro, Acosta Romero, Rafael de Pina y otros.

De los estudios realizados a lo que debe ser el servicio público, se desprenden varias teorías de las cuales sobresalon, por ser las representativas, las que a continuación se citan:

A.2. TEORIAS

1.- Teorías que lo consideran como toda actividad del estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.

2.- Teorías que lo consideran como toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de derecho público.

3.- Teorías que lo consideran como una parte de la actividad del estado.

Atendiendo a lo anterior es de señalarse que no toda la actividad del Estado es Servicio Público, ni toda la actividad de la Administración lo es, ni parte de la actividad del Estado, sino que el Servicio Público es: parte de la actividad del Poder Ejecutivo, sujeto a un procedimiento de Derecho Público asegurado, regulado y controlado por los gobernantes.

A.3. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

Desde el punto de vista gramatical, servicio Público significa:

" Público el Latín Publicus, notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa contrapuesta a privado, perteneciente a todo el pueblo administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en una misma afición o preferencia o concurren a determinado lugar.

Servicio del Latín Servitium, acción y efecto de servir, mérito que e 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 personal destinada a cuidar o

satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial".(2)

Efraín Urzua Macías, en relación al concepto de servicio público lo explica de esta forma, una de las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo es el Servicio Público, este vocablo junto con otros que le corresponden como los de usuario, precio publico o tarifa, concesionario, etc. son de uso corriente en la actualidad, no obstante se incurre frecuentemente en confusiones que es preciso evitar, desde luego cabe advertir que la noción de servicio publico no debe identificarse con la de Función Pública; ésta última es el genero y aquella la especie. No toda la actividad del Estado se concreta a prestar servicios públicos, sino que desarrolla otras funciones Legislativas y Judiciales son funciones publicas, pero no son servicio público en sentido estricto.

De acuerdo con lo anterior éste autor menciona que "La función Pública es lo abstracto y general, el servicio público es lo concreto y particular".(3)

Cabe señalar que los vocablos mencionados no deben confundirse para la conceptualización de nuestro objetivo.

2 Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial UNAM, Tomo VIII, México 1985, pag.117.

3 Urzua Macías, Efraín. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Imprenta Universitaria, Guadalajara Jal. 1955, 1a. edición, p.45.

Miguel Acosta Romero, menciona que el servicio público:

" Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión ".(4)

Hariou, considera al servicio público como un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continúa para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.

Gabino Fraga, menciona que el servicio público es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas sujetas a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Duguit manifiesta que el Estado es una corporación de servicios públicos organizada y controlada por los gobernantes, por lo tanto el servicio público es " toda la actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los

4 Acosta Romero, Miguel. Ob.cit.p.1, México, 1984, ed.6a. p.506.

5 Acosta Romero, Miguel, ob.cit.p.1, p.506.

gubernantes y estos tienen el deber de emplear su poder para asegurar el cumplimiento de una manera continúa ".(5)

El importante estudioso del Derecho Administrativo, Enrique Sayagues Laso, establece su postura respecto al concepto, manifestando que: En el Derecho moderno la ejecución de los servicios públicos es uno de los principales cometidos estatales, ello exige analizar los caracteres generales de dicha actividad estatal, pero es indispensable puntualizar previamente el significado de la expresión servicios públicos, porque existen sensibles discrepancias al respecto.

Como podemos observar, aún a los maestros especializados en Derecho Administrativo, les resulta verdaderamente difícil definir el concepto del servicio público.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, determina que el " servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continúa realizada por el Estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general ".(6)

A efecto de integrar debidamente este punto, consideramos oportuno ofrecer la noción de servicio público que proporciona el

6 Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Talleres Gráficos Barreiro, Montevideo Uruguay, 1963, ed. 1a., p. 58 a 63.

diccionario de Derecho, mencionando que es " El complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma ".(7)

El servicio público implica necesariamente, la presencia de un conjunto de elementos personales, financieros y técnicos, que tienden a satisfacer concretamente una necesidad colectiva de manera regular y bajo el régimen jurídico especial, un régimen de Derecho Público.

Gabino Fraga, define al servicio público como " Una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva, de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por medio de una reglamentación especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes ".(8)

De los conceptos expuestos , se desprenden los siguientes caracteres más comunes para que se de el servicio público:

I.- Que sea una actividad técnica encaminada a una finalidad

7 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, 4a. edición.

8 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1975, 16a. edición. p. 250.

II.- Que esa finalidad sea la satisfacción de una necesidad de interés general

III.-Que la actividad técnica pueda ser realizada por el Estado o por particulares

IV.- Que el régimen sea de Derecho Público y que garantice la satisfacción constante, uniforme y adecuada a las necesidades de interés general.

A.4. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO

Benjamín Villegas los reduce a los siguientes:

1.- Actividad de la Administración Pública, directa o indirecta

2.- Satisfacción de las necesidades colectivas

3.- Procedimiento de Derecho Público

Con relación a este último punto tenemos que el Derecho Público tiende a garantizar la continuidad y regularidad del servicio.

La continuidad tendrá que ir de acuerdo con la naturaleza de la prestación, puesto que algunos servicios se prestan en forma constante, como los de transportes y energía eléctrica y otros en

forma intermitente como el de bomberos; pero de todas maneras el Estado debe garantizar la presencia y regularidad del servicio.

El servicio público debe prestarse sin excepciones que desnaturalicen su función y en condiciones de igualdad para todos, además de hacerlo en forma regular y continua como ya se ha dicho, por lo que el Derecho de Huelga, no obstante la importancia de los intereses que protege, va en contra de los caracteres esenciales de la institución del servicio público, por la simple razón de que el Estado tiene la obligación de vigilar que no sean interrumpidos o suspendidos los servicios.

Otra característica del servicio público por lo que se refiere a los bienes necesarios para desempeñar su cometido, es el de la indisponibilidad de tales bienes, los que quedan fuera del comercio y de otras afectaciones y gravámenes mientras que permanezcan afectos al servicio público, situación garantizada por el Derecho Positivo.

Los servicios públicos están sujetos a un precio especial que se denomina Tasa o Derecho cuando se trata de una prestación directa del Estado, Precio Público cuando se trata de empresas de economía mixta, y Tarifa cuando se refiere a servicios concesionados.

Siempre se toma como base el costo del servicio para fijar el precio del mismo, siendo la finalidad esencial, la satisfacción

de las necesidades colectivas y solo en forma eventual y secundaria la obtención de una ganancia.

El estudioso del Derecho Administrativo Rogelio Martínez Vera, señala como características del servicio público, las siguientes:

" 1.- El servicio público debe tener adaptación, es decir, la prestación siempre debe ser adecuada a la necesidad que se esta tratando de satisfacer.

2.- El servicio público debe tener continuidad y regularidad, es decir, por la naturaleza de las necesidades la prestación no puede ser interrumpida, ni variar en su contenido, salvo aquellos cambios que se hagan con el fin de hacer más efectiva la prestación, y

3.- El servicio público debe tener generalidad, esto es, que sea el mismo para todas las personas que se encuentren en identidad de condiciones ".(9)

9 Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio, México, 1972, 4a. edición. pags. 111 y 112.

De acuerdo con lo anterior, podemos conceptualizar al servicio público diciendo que es la actividad prestada por el Estado, por los particulares o por ambos simultáneamente, por medio de la cual se satisfacen necesidades colectivas permanentes mediante prestaciones concretas e individualizadas que deben tener la adaptación, uniformidad e igualdad necesarias.

Sayages Laso, por su parte explica como características fundamentales de los servicios públicos las que a continuación se mencionan:

" a).- Dada la naturaleza y trascendencia de las necesidades colectivas que satisfacen, los servicios públicos deben prestarse en todo momento en forma continua e ininterrumpida.

La paralización de los servicios públicos puede acarrear grave daño a la colectividad y por ello se sanciona severamente todo acto tendiente a su interrupción total o parcial, la huelga de los servicios esta prohibida y por lo menos limitada, además, suele castigarse penalmente a quienes cometen actos perjudiciales a dichos servicios. Es así como el embargo de los bienes afectados a servicios públicos no impide que continúen funcionando.

b).- Los servicios públicos deben prestarse con regularidad, en condiciones razonables de buen funcionamiento, es por ello que si se acude al régimen de Derecho Público, es para asegurar la

correcta actuación del servicio. Para lograrlo es menester que en todo momento pueda modificarse o reorganizarse la forma de prestación siendo un derecho y a la vez una obligación de quienes dirigen el servicio. Cabe aclarar la responsabilidad de los administradores en caso de mal funcionamiento.

c).- El servicio público esta dirigido directa e inmediatamente al publico, pudiendo todas las personas utilizarlo en igualdad de condiciones, esto no significa impedimento para establecer diversas categorías de usuarios; pero debe mantenerse estricta igualdad para todos los que estén en una misma situación.

d).- La prestación del servicio es una obligación, debiendo efectuarse sin distinción de personas, por consiguiente, no puede negarse la prestación a quienes la solicitan si estan en condiciones reglamentarias, tampoco puede suspenderse o suprimirse el servicio a quienes lo estan utilizando, salvo los casos justificados en que dichas medidas procedan conforme a la reglamentación del servicio. Pero en razón de los perjuicios que tales medidas puedan significar para los particulares, es necesario establecer procedimientos contenciosos adecuados para juzgar y eventualmente encauzar la conducta de los administradores del servicio ".(10)

10 Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo, Tipográfica Buenos Aires, Argentina 1949, 2a. edición.p 184.

Por lo tanto, de los argumentos vertidos con anterioridad, podremos definir al servicio público de la siguiente manera: Es una parte de la actividad del Estado, prestada por particulares mediante concesión, para satisfacer necesidades de interés general, bajo un régimen de Derecho Público, prestado en forma continua, permanente y uniforme.

A.5. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Don Gabino Fraga, opina en cuanto a la clasificación lo siguiente: "La doctrina jurídica a clasificado los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, pero los más importantes son los que se dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y los que lo separan por la forma de gestión de los mismos.

Desde el primer punto de vista se distinguen en:

I.- Servicios Públicos Nacionales, es decir, destinados a satisfacer las necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos.

II.- Servicios Públicos que solo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los de puertos, etc.

III.- Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas; por ejemplo; servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radiocomunicaciones, transportes, etc. y también los servicios sociales como son los de asistencia pública, de previsión, los seguros sociales, los de vivienda barata, etc." (11)

Desde el segundo punto de vista, o sea, la forma de gestión de los servicios públicos, se separan en aquellos que son manejados directamente, y en algunos casos como monopolio por el Estado o por organismos creados por él mismo, de los que se explotan por medio de la concesión que se otorga a individuos o empresas particulares.

A este último medio de gestión, se le considera como la Concesión Administrativa.

Otra de las clasificaciones más acertada, es la que nos proporciona el maestro Miguel Acosta Romero, la que desglosaremos para su mejor entendimiento.

11 Fraga, Gabino. op.cit. pag.16, pag.251

" Por razón de su importancia se dividen en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado, como ejemplo: policía, justicia, servicios de defensa nacional, etc. y secundarios.

Necesarios y voluntarios, según que las entidades estén obligadas a tenerlos o no.

Por razón de su utilización en obligatorios y facultativos, los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general, los segundos su uso queda a libre voluntad del usuario.

Por razón de su competencia se dividen en exclusivos y concurrentes, los exclusivos solo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de estas, los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular.

Por la persona administrativa de quien dependen se dividen de acuerdo con nuestro marco jurídico en: Federales, Estatales y Municipales.

Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales, los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso

de ellos; los segundos solo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas.

Por la forma de aprovechamiento, hay servicios de que se benefician los particulares, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otras que se aprovechan o que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades.

Por las maneras como satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

Por su composición pueden ser simples, cuando son unicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado."(12)

De la anterior clasificación discernida por el citado autor, se desprende que es la más apropiada al término jurídico del servicio público, ya que expresa esencialmente los caracteres de este instrumento, y determina que los servicios públicos pueden ser obligatorios y facultativos, puntualizando dentro del contexto, que van dirigidos en beneficio de la colectividad.

El maestro Sayagues Laso, trata lo referente a la naturaleza jurídica del vínculo que se crea entre la entidad que presta el

12 Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. p.1, p.626

servicio público y el particular, ofreciendo para ello las diversas hipótesis existentes.

A).- El usuario se vincula contractualmente con la entidad que presta el servicio. Es cierto que dada la forma como se ejecutan los servicios públicos estando predeterminadas unilateralmente las condiciones de funcionamiento, el particular se adhiere simplemente a estas; tal contrato dada la naturaleza comercial o industrial del servicio, se regula por el Derecho Privado.

B).- La persona que utiliza el servicio público no celebra un contrato, puesto que en este caso falta todo acuerdo de voluntades; ha sido organizado unilateralmente por la entidad que lo tiene a su cargo y los particulares tienen el derecho a utilizarlo conforme a las normas legales que rigen su funcionamiento, en consecuencia, por la utilización del servicio, el usuario se encuentra colocado en una situación objetiva, estatutaria, de la que derivan derechos y obligaciones para ambas partes. Es así como el acto que habilita al particular a usar el servicio, se le tipifica como un acto-condición.

C).- No puede darse una respuesta única, en algunos casos el vínculo del usuario con la entidad que presta el servicio será de naturaleza estatutaria, mientras que en otros casos será típicamente contractual. La solución depende de diversos factores

y especialmente de los que establezca el Derecho Positivo para los distintos servicios.

La teoría en el sentido de que el usuario se vincula contractualmente con la entidad que presta el servicio es congruente, ya que las condiciones de funcionamiento están predestinadas unilateralmente, en el que el usuario se tiene que ajustar, por tratarse de un contrato de adhesión, donde no existe acuerdo de voluntades entre las partes.

Al CONCESION

A.1.1. ORIGEN

Los orígenes de la concesión, son remotos se decía que era un privilegio que se le otorgaba a los servidores por parte de sus soberanos, por los servicios recibidos, por lo regular estos privilegios consistían en otorgarles ciertas partes del territorio, pero también existían concesiones de comercio para regular ciertos aspectos administrativos y judiciales.

En la época independiente la concesión era tratada como un verdadero contrato entre la administración pública y los particulares con el objeto de prestar determinados servicios y utilizar bienes del Estado, en dichos contratos se estipulaba una

serie de condiciones financieras y de toda índole y en ocasiones señalaban también las tarifas que pagarían los usuarios a los concesionarios por la operación del servicio.

En la práctica y durante el siglo pasado, además de celebrar contrato-concesión el Gobierno Federal con los particulares, se realizaba un procedimiento consistente en someter los contratos concesión a la aprobación del Congreso de la Unión, por lo cual se transformaba en acto Legislativo y con carácter de Ley, motivo por el que no podía ser revisado, terminado o rescindido salvo aprobación del mismo Congreso.

La evolución que han sufrido estos contratos-concesión a través del tiempo, ha cambiado a tal grado que ya no tienen ningún elemento contractual, sino que se considera como un acto discrecional de la autoridad administrativa, reservándose el Estado en ciertos casos, actividades de interés público y que antes eran realizadas por los particulares a través de la concesión.

A.1.2. CONCEPTO

Como se dijo con antelación la administración pública realiza su actividad por muy diversos medios dando o transmitiendo a los particulares conforme a las leyes, algunos derechos, ya sea para

disponer de los bienes propios del Estado o para explotar un servicio público en bien de los gobernados, toda vez que él, no puede prestar en óptimas condiciones los servicios que requiere el usuario. En tal virtud surgió la concesión, variando su concepto según la época, las necesidades y los tipos de gobierno que han existido, por lo anterior tenemos que en los Estados liberales la concesión nace como un contrato y otorga a los particulares determinados privilegios. En un estado intervencionista esta figura se trata como un acto administrativo, entendiéndose por está, la manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública y cuya finalidad es la de crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones y su objeto es satisfacer el interés general; convirtiéndose con el transcurso del tiempo en un régimen de concesión, surgiendo esta modalidad para que el Estado se haga cargo de las actividades que en épocas anteriores pertenecieran a la esfera de los particulares.

A.1.3. NATURALEZA JURIDICA

Con el objeto de precisar la naturaleza jurídica, es conveniente tratar las distintas teorías para así estar en posibilidades de

mantener alguna postura respecto al origen jurídico que debe tener la concesión y para el mejor entendimiento del desarrollo de este trabajo; por lo que a continuación se estudiara cada una de las teorías que llevaran a deducir su situación en el ámbito jurídico:

1).- Teorías que la consideran como un contrato de Derecho Privado.

2).- Teorías que la consideran como un acto del Poder Público de carácter unilateral.

3.- Teorías que la consideran como un contrato de Derecho Administrativo.

4.- Teorías del acto mixto.

La primera de las Teorías señalada con anterioridad, expresa que es un contrato de Derecho Privado, por el hecho de que el Estado obrando en el campo de los particulares y el concesionario, se obligan a cumplir las cláusulas convencionales que le establece y las disposiciones legales que se consideran como contenido obligatorio de la concesión.

Como podemos observar esta teoría es completamente contradictoria, ya que como sabemos los contratos crean o transmiten derechos y obligaciones únicamente entre las partes, y

por el contrario la concesión surte sus efectos ante terceros que vienen siendo los usuarios el servicio.

La segunda teoría del acto del poder público de carácter unilateral, sostiene que el concesionario no puede tener derechos frente al Estado; por lo que este último puede en cualquier momento así como otorga concesiones, de esta misma manera revocarlas o modificarlas sin que medie indemnización.

Esta teoría no puede ser aceptable, ya que el vivir en un Estado de Derecho, otorga ciertas garantías, las cuales deben hacerse valer, sin dejar en estado de indefensión a los concesionarios y realizándose a través del procedimiento que para tal efecto dicte cada autoridad administrativa.

La tercera teoría relativa al contrato de Derecho Público, determina a la concesión como un contrato administrativo regulado por el Derecho Público y distinto de los contratos de Derecho Privado, creando por un lado una reglamentación que regula la organización y funcionamiento del servicio y por otro una situación contractual que se refiere a la condición económica de la explotación.

" La cuarta conferencia Nacional de Abogados, reunida en Tucumán el año 1936, definió a la concesión de servicios públicos como un contrato de Derecho Administrativo, acto jurídico complejo,

creador de situaciones jurídicas distintas, una legal o reglamentaria y otra contractual de Derecho Administrativo. "(13)

Dado lo anterior, tenemos que la citada teoría no puede ser considerada para los efectos de la concesión, ya que establece tanto derechos como obligaciones para el concedente y limita al aceptante.

La última teoría es la referente al acto mixto, ésta señala que la concesión no es pura y simplemente un contrato, posee una mitad reglamentaria y una mitad contractual, toda concesión contempla la existencia de un elemento contractual ya que el concesionario es un particular interesado al que le son asegurados contractualmente sus intereses para el porvenir, por lo que se refiere a las cláusulas reglamentarias, la concesión constituirá para el concesionario un acto-condición por medio del cual acepta hacer funcionar el servicio según las normas que la administración imponga y que podrá modificar unilateralmente con la condición de indemnizar al concesionario y para tales efectos, se consideran cláusulas reglamentarias, las concernientes a la organización y funcionamiento del servicio; condiciones de explotación, tarifas, situación del personal y las cláusulas de carácter contractual, las referentes a la duración de la concesión y a las ventajas financieras que la administración

13 Acosta Romero, Miguel. Op.cit. p.1,p. 626.

consienta al concesionario como adelantos, garantías de intereses, exoneración de impuestos, etc.

Por lo tanto esta teoría es la más aceptada para el tratamiento de la concesión, ya que establece las bases generales sobre las cuales se desenvuelve dicho otorgamiento.

En la actualidad la concesión significa, el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para:

PRIMERO.- Utilizar bienes del Estado, con las limitantes y condiciones que señala la ley.

SEGUNDO.- Implantar y explotar un servicio público también con las limitantes y condiciones que marca la ley.

De lo expuesto con antelación, el artículo 28 párrafo X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

"El estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan, las

leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante Ley..."(14)

Así tenemos que la concesión conceptualmente hablando significa el acto administrativo discrecional de algún órgano de la Administración Pública a través del cual confiere derechos y obligaciones a un particular para la explotación de un servicio público, el cual va a estar regulado por el órgano otorgante en beneficio de la colectividad.

A.2. PERMISO DEL SERVICIO PUBLICO

A.2.1. CONCEPTO

A manera de introducción a este punto, pensamos que es importante hablar en general del permiso administrativo, para posteriormente hablar del permisionamiento, analizando su elementos y fundamentos legales.

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

En relación con el permiso tenemos que se considera como el acto administrativo en virtud del cual se otorga por un órgano de la administración, a un particular, la facultad o derecho para hacer alguna cosa. En otras palabras sería el consentimiento que otorga quien tiene facultad también para hacer algo.

Entre los actos administrativos, el permiso, es el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que conforma la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia.

Los administrativistas mexicanos, han sido difusos en el análisis del concepto de permiso administrativo, Para lograrlo, han aplicado el método de la clasificación de los actos administrativos, por una parte, y por la otra, la síntesis de conceptos y su comparación con referencia a la autorización, la licencia y la concesión. En seguida han examinado las tendencias legislativas para la adopción de estas técnicas jurídico administrativas que constituyen una expresión genuina del poder del Estado frente a los particulares y, por lo tanto, un acto administrativo por excelencia.

El maestro Gabino Fraga encasilla al permiso administrativo entre los actos jurídicos directamente orientados a ampliar la esfera de derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado, y lo define como "un acto administrativo, por el cual se levanta

o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular. "(15)

Así el elemento fundamental del concepto, resulta ser un derecho preexistente, cuyo ejercicio está limitado por la norma jurídica y que es invocado por un particular frente al Estado.

Olivera Toro, explica que el permiso administrativo o autorización tiene el mérito "de actualizar un derecho en potencia del particular", dado que existe "la libertad de actuar con sujeción a determinadas condiciones. "(16)

De aquí que sea importante subrayar que autorización y permiso en la doctrina tienen la misma significación y el satisfacer los requisitos legales para obtenerlo equivale a levantar un obstáculo o prohibición para ejercer una actividad amoldándose a las posibilidades de su ejercicio pues de lo contrario la prohibición eliminaría la hipótesis de la existencia de un derecho previo que tiende a ampliar la esfera del particular.

Sin duda el concepto del permiso administrativo visto a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, contribuye a integrar los elementos fundamentales de una acepción que ha sido

15 Fraga, Gabino. Op.cit. pag.16, pag. 280.

16 Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo Editorial Porrúa, 6a. edición. México, 1976, pag. 114.

acuñada, sin discrepancias notorias entre la doctrina y la interpretación de los jueces. Unicamente, resta hacer notar que la legislación administrativa y con certeza en una ley de procedimientos administrativos, urge sistematizar conceptos uniformes sobre este acto administrativo denominado permiso y sus efectos para finalmente atribuirle una connotación precisa frente a otros actos cuyo origen es diverso.

A.2.2. DIFERENCIAS ENTRE PERMISO Y CONCESION.

Andrés Serra Rojas, " distingue al permiso administrativo de la concesión, argumentando que la concesión es un acto constitutivo por medio del cual la administración confiere derechos a un particular y el permiso alude al levantar una prohibición " .16

Existen en esta distinción sutilezas que ponen en relieve la semejanza que existe entre autorización y permiso, en efecto, al asumir Serra Rojas, que la autorización es : un acto por el cual la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o de un derecho preexistente, cuando se ha comprobado que reúnen los requisitos legales para ejercerlo, emplea elementos que aplican Gabino Fraga y Olivera Toro.

De Aquí que sea importante subrayar que: autorización y permiso en la doctrina tienen la misma significación y el satisfacer los requisitos legales para obtenerlo equivale a levantar un obstáculo o prohibición para ejercer una actividad, amoldandose a las posibilidades de su ejercicio, pues de lo contrario la prohibición eliminaría la hipótesis de la existencia de un derecho previo que tiende ha ampliar la esfera del particular.

16 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 9ª ed., Tomo I, México, 1979. pp. 126

En el régimen del permiso se reconoce al particular un derecho previo el cual esta sujeto a las limitaciones y modalidades que se establecen con fines de seguridad, salubridad, orden público urbanismo, etc. El cual al cubrir ciertos requisitos se le debe otorgar .

Por otro lado, tenemos que en la concesión el solicitante no tiene ningún derecho preestablecido ni la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

En cuanto al plazo el permiso tiene una urgencia que generalmente corresponde a un tiempo corto ; y en algunos casos con su ejercicio se extingue; en la concesión por el contrario tiende hacer por períodos sumamente largos.

En el permiso no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, por lo que opuesto a esto tenemos a la concesión ya que el servicio se presta por cuenta y riesgo del concesionario, por lo que debe reunir además de capacidad financiera, tecnología en la prestación del servicio.

Es de mencionarse que por lo general los permisos comprenden en ciertos casos la explotación de un comercio o industria comprendidos en la libertad de trabajo, estos constituyen una

autorización por que simplemente remueven un obstáculo jurídico que impediría al particular desarrollar esa actividad.

A.2.3. REQUISITOS DEL PERMISIONAMIENTO DE ARRASTRE Y SALVAMENTO

DE VEHICULOS

Con la finalidad de que los servicios prestados por los permisionarios de servicio público de remolque y salvamento en carreteras federales puedan darse en óptimas condiciones de eficiencia y calidad acordes con los requerimientos de los usuarios, tomando en consideración que se lleva a cabo en tramos previamente determinados por la autoridad, dados en función de las características físicas de los caminos que abarcan y del número y frecuencia de accidentes que en ellos ocurre, de las maniobras que deben realizarse para el rescate de los vehículos accidentados y de la actividad conexas al servicio de grúas como lo es el resguardo de los vehículos detenidos por violaciones a disposiciones legales en materia de tránsito federal, la que requiere de lugares apropiados y con características mínimas de seguridad; con el objeto de cumplir con todas éstas situaciones se previenen los siguientes requisitos:

1.- La longitud máxima de los tramos de carretera federal que se autoriza a los permisionarios del servicio de arrastre y salvamento de vehículos es hasta de 50 kilómetros.

2.- El mínimo de grúas con que debe disponer el solicitante del permiso o el permisionario debe ser de tres con las características que para el efecto dicta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

3.- El depósito de vehículos debe tener una superficie mínima de cinco mil metros cuadrados, cercado perimetralmente con instalación eléctrica, teléfono o algún otro medio de comunicación, piso compactado, extinguidores y rótulos para su identificación.

4.- Ser propietario o en su caso arrendatario por un término mínimo de 5 años para la instalación de depósito de vehículos.

5.- Acreditar que la explotación del servicio la llevaran a cabo con unidades de antigüedad no mayor a 5 años.

6.- Exhibir fianza por la cantidad de un millón de pesos, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones entre la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y los usuarios.

A.2.4. TIPOS DE PERMISO.

De acuerdo con los requisitos que reúnan los permisionarios se otorgaran tres tipos de permisos siendo los siguientes:

a).- Permiso de grúas para arrastre.

b).- Permiso de grúas para arrastre y salvamento.

c).- Permiso de depósito de vehículos. (este último únicamente lo pueden obtener los beneficiarios de permisos de grúas para arrastre y salvamento de vehículos).

Los anteriores requisitos son mínimos comparados con la trascendencia que este servicio tiene en las vías de comunicación, por lo que más adelante señalaremos aspectos importantes para la prestación del servicio de arrastre y salvamento de vehículos accidentados o detenidos en carreteras de jurisdicción federal, así como nuevas modalidades tanto en sus instalaciones como en el equipo y forma de operación en la prestación del servicio.

CAPITULO II.

MANIOBRAS DE SALVAMENTO Y ARRASTRE

B.- ORIGEN Y EVOLUCION.

Cuando el hombre encuentra a sus semejantes en peligro, primero que nada surge en él, un espíritu de solidaridad a efecto de auxiliarlo y de esa forma salvarlo del peligro en el cual ha caído.

Ahora bien si recordamos que el mar fue la primer vía de acceso al comercio y a los descubrimientos, a partir del siglo XIII, se incrementa la utilización de embarcaciones marítimas y en esa época es cuando surgen diversas disposiciones que regulan el salvamento de buques.

" En año de 1566 el Rey de Dinamarca Federico II y el Papa Pío V, establecieron para los habitantes de la Costa un deber estricto de asistir a los náufragos, prestarles socorro para el salvamento de sus bienes y en su ausencia proceder ha dichos salvamentos con

la mayor diligencia posible, para devolver los objetos salvados a sus propietarios mediante el pago de gastos de salvamento" . 17

Por otra parte, la transportación aérea, surge con una muy considerable fuerza, como un medio de llevar rápidamente de un lugar a otro, personas y mercancías, razón por la cual a partir del año de 1910 en Bruselas, se creó la legislación internacional sobre Asistencia a las Aeronaves, posteriormente en el año de 1919 en Paris, Francia se legisló al respecto, en 1926 en Madrid España, se firmó el convenio Iberoamericano de Navegación Aérea, en la Habana Cuba en el año de 1928, se redactó el convenio Panamericano de Aviación Comercial, en el año de 1944, en la Ciudad de Chicago, el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, convocó a una conferencia de Aviación Civil Internacional, firmándose el convenio el 7 de diciembre de ese mismo año.

B.1. CONCEPTO.

Iniciaremos su análisis expresando que la palabra salvamento, constituye la acción de salvar que se deriva del término inglés Salvaje y que según el diccionario de Oxford significa: " Salvar un buque en peligro " (18)

17 Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Marítimo, Editorial Porrúa, ed.7a. México, 1976, pag.218.

18 Diccionario Oxford, Traducción Yolanda Melendez, México 1980, p.126

Esto es que todos los servicios que sean prestados a un buque que se encuentre en peligro deben ser considerados como salvamento

cabe aclarar que " No es necesario que el peligro sea inminente y absoluto, basta con que la ayuda prestada le exima de un daño del que el buque no hubiera podido salir por sus propios medios ".

(19)

B.2. CARACTERISTICAS DEL SERVICIO

El permiso del servicio público de grúa para el salvamento de arrastre y vehículos, faculta a su titular para realizar, preferentemente en su jurisdicción, la cual no excederá de 50 kilómetros y será determinada por la autoridad, las maniobras de rescate de vehículos en los términos del siguiente párrafo y para remolcarlos por cualquier vía federal de comunicación.

" El usuario podrá utilizar los servicios del permisionario del servicio público de grúa que desee para el salvamento y arrastre de su vehículo, pero si el servicio lo solicita a través de la Dirección General de Transporte Terrestre o por cualquier otra autoridad, o estas últimas lo ordenan, le corresponderá

19 Undabarrena, José María, Tratado de Derecho Marítimo Práctico, oficina central marítima, España 1958, Editorial Reus, edición 7a. p. 379

efectuarlo al permisionario del servicio radicado en el lugar más próximo del accidente o descompostura ". (20)

Los permisionarios del servicio público en mención se registrarán por las siguientes disposiciones que para el efecto de operar mejor el servicio dictó la unidad administrativa correspondiente .

" Registrar su domicilio en la jurisdicción donde opere su servicio, ante la Dirección General de Autotransporte Federal.

Cuando en una misma jurisdicción tengan registrado su domicilio dos o más permisionarios, deberán formular de común acuerdo un convenio para establecer el procedimiento que observará la Dirección General de Autotransporte Federal, para la distribución de los servicios a que deban acudir; siempre y cuando se haya registrado previamente dicho convenio en la mencionada Dependencia.

Cuando las necesidades de salvamento requieran de un equipo de mayor capacidad, el permisionario de la jurisdicción deberá coordinar las maniobras con el permisionario del servicio más próximo que cuente con el equipo idóneo.

20 Circular Interna de la Dirección General de Tarifas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de fecha 17 de diciembre de 1989.

En todos los casos el permisionario efectuará los abanderamientos o señalamientos diurnos o nocturnos necesarios para evitar el peligro que la maniobra represente a la circulación .

Los servicios públicos de grúas para el salvamento y arrastre de vehículos, estarán sujetos al cobro de las tarifas fijadas para el efecto por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Cuando en algún lugar no hubiere servicio de grúa y los que existieren se encuentren en lugar retirado o fuere necesario aumentar el número de los autorizados a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para satisfacer la demanda de servicio la Dirección General de Autotransporte Federal podrá otorgar nuevos permisos " . (21)

El maestro Pedro Nogueroń Consuegra, explica lo que debemos entender por salvamento: " Salvamento es el hecho de rescatar un aeronave, tripulación o pasajeros o los restos de los mismos " . (22)

B.3. REGLAMENTACION DE LAS MANIOBRAS DE ARRASTRE Y SALVAMENTO DE
PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL CON FECHA 15 DE DICIEMBRE
DE 1967.

21 Circular Interna de la Dirección General de Tarifas. cit.pag.
22 Nogueroń Consuegra, Pedro. Derecho Administrativo I, Apuntes
facultad de Derecho de la UNAM, México 1974, p.112.

Por lo que a nuestro régimen jurídico se refiere en la circular número 224-1 emitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de fecha 21 de noviembre de 1967 explica que se entiende por salvamento al conjunto de operaciones manuales, mecánicas y de descarga en su caso, realizados para rescatar un vehículo accidentado hasta dejarlo sobre la carretera en condiciones de ser remolcado o transportado.

B.4. REGLAMENTO DEL CAPITULO DE EXPLOTACION DE CAMINOS DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION DEL AÑO DE 1987.

En este mismo sentido se pronuncia el artículo 200 del reglamento del capítulo de explotación de caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación vigente, al señalar lo siguiente: "Se entiende por salvamento al conjunto de maniobras mecánicas o manuales necesarias para rescatar vehículos accidentados, descompuestos o por cualquier causa imposibilitados para circular hasta dejarlos sobre sus ruedas en la carpeta del camino y por arrastre o remolque las indispensables para enganchar el vehículo a la grúa de tracción y trasladarlo hasta su destino ". (23)

B.5. OFICIO CIRCULAR PARA EL SERVICIO DE GRUAS

23 Ley de Vías Generales de Comunicación, Dirección General de Asuntos Jurídicos, México 1987, p.208.

La Dirección General de Transporte Terrestre con fecha 17 de diciembre de 1989, a su vez emite circular por medio de la cual da a conocer los servicios que deberán prestar los explotadores del servicio de grúas para arrastre y salvamento de vehículos, así como la conceptualización de dichos servicios como a continuación se mencionan.

ARRASTRE: Conjunto de maniobras indispensables para enganchar a la grúa de tracción unidades motrices que estando sobre sus propias ruedas se encuentren imposibilitadas para circular por sí mismas y trasladarlas hasta su destino.

SALVAMENTO: Conjunto de maniobras mecánicas o manuales necesarias para el rescate de vehículos imposibilitados por cualquier causa, para circular, hasta dejarlos sobre sus ruedas en la carpeta asfáltica y además remolcarlos por cualquier camino federal.

Como ya se dijo con anterioridad en el capítulo primero, al hacer mención a los requisitos que establece la ley para la explotación del servicio de arrastre y salvamento de vehículos en carreteras federales y para beneficio de los usuarios surge una modalidad llamada depósito de vehículos, la cual es conexas al servicio citado y entendiéndose de la siguiente manera:

DEPOSITO DE VEHICULOS: Es el local en el que se depositan unidades motrices accidentadas en carreteras federales o retenidos por la Policía Federal de Caminos y Puertos por

violaciones a la Ley de Vías Generales de Comunicación y a sus reglamentos u otras disposiciones legales, las cuales quedaran a disposición de la autoridad competente y bajo la responsabilidad y registro del depositario.

En noviembre de 1989, la Dirección General de Transporte Terrestre dependiente de la Secretaría citada, expidió circular donde se definió al salvamento en los siguientes términos:

" Conjunto de maniobras mecánicas o manuales necesarias para el rescate de vehículos imposibilitados por cualquier causa, para circular, hasta dejarlos sobre sus ruedas en la carpeta asfáltica y además, remolcarlos por cualquier camino federal ".

De esta manera la Dirección de Transporte Terrestre definió lo que hasta la fecha significa salvamento y como podemos observar reúne dos tipos de maniobras por un lado las mecánicas y por otro las manuales entendiéndose por estas últimas todas las acciones necesarias para remolcar un vehículo.

B.2.1. CONCEPTO DE ARRASTRE.

Con fecha 17 de septiembre de 1982 fue publicada la circular mediante la cual se contenían las reglas de aplicación para el servicio de grúas en el que entre otros aspectos señalaba que se entendía por arrastre: " La operación consistente en trasladar un vehículo del lugar en que esté colocado sobre la carretera hasta

el lugar del destino ordenado, siempre que pueda desplazarse apoyado en todas o alguna de sus ruedas e incluye solamente los trabajos necesarios para engancharlo, sujetarlo y protegerlo convenientemente, así como para dar cumplimiento a las disposiciones de trámite " .

Nuevamente y cerca de siete años después de la anterior circular en noviembre de 1989 la mencionada Dirección define el arrastre de la siguiente forma: " Conjunto de maniobras indispensables para enganchar la grúa de tracción, unidades motrices que estando sus propias ruedas se encuentran imposibilitadas para circular y trasladarlas hasta su destino ".

Ahora procederemos a efectuar un breve análisis de la reglamentación jurídica a que se sujeta el salvamento y arrastre de vehículos accidentados en carreteras federales, es conveniente apuntar que el día 7 de noviembre de 1957 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la circular número 224 que entre otros puntos mencionaba la aprobación a la tarifa para el servicio en cuestión, así mismo, fijaba las reglas de aplicación para los prestadores de este servicio tomando en cuenta que ya desde ese tiempo poseía gran importancia el hecho de que las carreteras federales se encontraran libres al tránsito; de lo que debían los prestadores de dicho servicio llevará a cabo un buen funcionamiento en las operaciones que tenían que realizar cabe señalar que las tarifas eran autorizadas en forma individual a

cada uno de los prestadores que en su mayoría datan de varios años atrás, y que ya no se ajustaban a las condiciones que prevalecían para la prestación de ese servicio; dicha circunstancia motivó que se produjera una anarquía en la aplicación de cuotas colocando a unos permisionarios en condiciones privilegiadas respecto a otros, a efecto de subsanar las anomalías que se presentaban., el Departamento de Tarifas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes analizó los factores que concurrían en este servicio aprobando las cuotas y reglas de aplicación a la que deberían sujetarse en forma general todos los permisionarios del servicio mencionado, asintiendo en que los permisionarios que estimaran necesario por las condiciones especiales en que prestaban el servicio solicitaran cuotas distintas de las señaladas en la tarifa debiendo esperar la aprobación respectiva.

Posteriormente y en el transcurso de 10 años la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por medio de la Dirección General de Tarifas en aquel entonces Maniobras y Servicios Conexos, publicó el 15 de diciembre de 1967 en el Diario Oficial de la Federación las nuevas tarifas y reglas de aplicación para el aludido servicio en los siguientes términos : "A todos los permisionarios que prestan los servicios públicos de remolques y salvamento en carreteras de jurisdicción federal y considerando que por el tiempo transcurrido han cambiado los elementos que sirvieron de base para elaborar la circular de 1957 y con los estudios

correspondientes permitieron actualizar las cuotas y reglas aplicables al mencionado servicio.

Como podemos observar a pesar de la gran importancia que representa éste servicio público para el libre acceso a las vías de comunicación, no se le ha otorgado en ningún momento la importancia debida, toda vez que para su tarificación y para la operación del mismo ha transcurrido el tiempo para que se modifique su reglamentación.

El 17 de diciembre de 1987 y después de haber transcurrido 20 años la Dirección General de Tarifas dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicó el oficio número 161.412-9950, el cual contiene ajuste provisional a las cuotas para el servicio público de depósito de vehículos accidentados o detenidos en carreteras de jurisdicción federal la que expresa entre otros puntos lo siguiente:

" La Dirección General de Tarifas con base en los estudios que realizó autoriza con carácter provisional nuevas cuotas aplicables a dicho servicio, el modelo de carta de porte, factura o recibo y las reglas de aplicación continúan vigentes en los mismos términos y condicione señalados en los oficios publicados en 1957 y 1967 las que al respecto determinan lo siguiente:

La cuota fija que aplicará en el momento en que la grúa salga a efectuar el servicio de remolque o salvamento. Dicha cuota se cobrará aún en los casos en que no se realiza el servicio por causas imputables al usuario.

Las cuotas de remolque se aplicaran tomando como base únicamente el kilómetro oficial del punto de partida de la grúa hasta el lugar más distante que recorra en un solo sentido. Las cuotas aplicables de remolque estan calculadas incluyendo el kilometraje de ida y vuelta.

Para efectuar los servicios de remolque y salvamento, los vehículo que vayan ha ser remolcados o rescatado deberán estar descargados por motivo de seguridad.

En los caso en que se requieran los servicios de remolque o salvamento en las carreteras de cuotas en las que los kilometrajes están considerados a partir de donde aquellas comienzan, se agregará la distancia que exista desde el punto de partida del centro de la ciudad de que se trate. Será por cuenta del usuario el pago de las cuota necesarias que se cobren en esas carreteras.

En las cuotas de remolque, está incluido un tiempo de 60 minutos, que se considera suficiente en circunstancias ordinarias para hacer todas las operaciones manuales y mecánicas tales como arreglar llantas o cambiarlas, sujetar sus pensiones o dirección,

arreglar los ejes o la carrocería descarga del vehículo, en u caso, para dejarlo en condiciones de ser remolcado o transportado. En casos extraordinarios en que las operaciones de referencia se tengan que realizar en un tiempo mayor que el señalado, se aplicara la cuota relativa al salvamento.

Para la aplicación de las cuotas de remolque, las fracciones mayores de 500 metros se consideraran como kilómetro y las menores no se tomaran en cuenta.

Las cuotas de salvamento se aplicaran tomando como base el cómputo del tiempo de operación y se hará desde el momento en que llegue la grúa al sitio en que se efectuará el rescate, hasta quedar el vehículo sobre la carretera en condiciones de ser remolcado o transportado. Al importe de la cuota de salvamento, se le sumará el de la cuota de remolque que corresponda de acuerdo con el recorrido que hizo la grúa en un solo sentido.

Cuando el servicio de salvamento se efectúe por una grúa, y ésta no haga el servicio complementario de cuota de salvamento se cobra íntegra más el 50% de la cuota de remolque correspondiente.

Los tiempos en las maniobras de salvamento para efectos de aplicación de la tarifa, se computarán cada 15 minutos sin considerarse fracciones menores.

A este respecto cabe aclarar que después del tiempo transcurrido consistente en veinte años las reglas de aplicación que en su oportunidad fueron dictadas ya no eran eficientes para la Realización de los servicios autorizados a los permisionarios de grúas puesto que la esencia por las que en un principio fueron creadas en ese momento habían desaparecido, y considerando que México es un país en desarrollo, y que las vas de comunicación son esenciales para el traslado a otras regiones y que además la capacidad de vehículos que circulan por esas vías es cada vez mayor a la que existía cuando fueron creadas estas reglas de aplicación, ya que el alto índice de transito en la actualidad crea nuevos supuestos para la creación de nuevas normas y reglas de aplicación.

A raíz de la Liberación Tarifaria y la desregulación de los servicios, se ha optado por considerar al servicio de grúas, como una especie de carga especializada, por lo cual a continuación llevaremos a cabo el análisis del Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de julio de 1989, en lo concerniente a su conceptualización, forma de obtención del permiso o concesión, modos de operación y requisitos.

B.2.2. REGLAMENTO DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE CARGA

El servicio Público Federal de Autotransporte Federal de Carga en los caminos de jurisdicción federal, se regula por la Ley de Vías Generales de Comunicación y su reglamento respectivo, y para sus efectos se entenderá por:

CONCESIONARIO- La persona física o moral debidamente autorizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para explotar servicios de autotransporte federal de carga.

REGLAMENTO: El de autotransporte federal de carga

SERVICIO PUBLICO FEDERAL DE AUTOTRANSPORTE DE CARGA:"el transporte de carga que se realice por caminos de jurisdicción federal encaminados a satisfacer necesidades colectivas en forma continúa, uniforme, regular y permanente, ofrecido o prestado a terceros, contra el pago de prestaciones en numerario, mediante el uso de vehículos que se requieran para tal efecto. " (24)

asimismo señala que a la Secretaría le corresponde planear, concesionar, autorizar, coordinar, controlar y vigilar los servicios de carga por caminos de jurisdicción federal.

Como podemos observar al definir al servicio Público Federal de Autotransporte de Carga, lo realiza de tal forma que si lo cambiamos por servicio Público de Arrastre y Salvamento de

24 Reglamento del Autotransporte Federal de Carga, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de julio de 1989.

Vehículos en caminos de jurisdicción Federal, quedaría establecido el tipo de servicio a desempeñar, razón por la cual más adelante al analizar ambos conceptos encontramos conque son completamente distintos, sin embargo para la autoridad competente le son similares a tal grado de que en la actualidad los han igualado para los efectos de su reglamentación.

Ahora señalaremos lo referente para el otorgamiento de los permisos y concesiones de éste servicio.

LAS CONCESIONES

La Secretaría de conformidad con el plan de trabajo publica en el Diario Oficial de la Federación las bases para el otorgamiento de concesiones para el servicio de carga determinando los siguientes criterios:

- Las normas a que haya de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, con base en lo dispuesto por la ley, por el reglamento respectivo y por las demás disposiciones legales conducentes; y se harán de conformidad con las normas técnicas que se especifiquen para su iniciación y la que posteriormente señale la Secretaría, en consecuencia en los títulos de concesión se expresarán las disposiciones sobre tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios, obligaciones y derechos de los concesionarios y sanciones para el caso de incumplimiento, además de la clase de

servicio, el número de unidades cuya explotación ampare el título de concesión, así como su capacidad, peso y especificaciones de las mismas, las causas de rescisión y caducidad que la administración juzgue necesario establecer en cada caso.

El mismo reglamento señala: " La Secretaría está facultada en los términos de la Ley, para introducir en las concesiones otorgadas, todas las modificaciones o modalidades que dicte el interés para la mejor satisfacción de las necesidades a que estén destinados los servicios establecidos."(25)

respecto a este punto es necesario establecer que la ley otorga amplias facultades a la SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES., para que conforme al desarrollo económico, político y social, en que se encuentra nuestro país, pueda en el momento que juzgue conveniente y de acuerdo con las necesidades de la población, modificar toda la estructura de la concesión otorgada en beneficio de los particulares.

En lo referente al modo de operación fija los siguientes lineamientos:

" Los concesionarios transportarán la carga que reciban de los embarcadores por rigurosos turnos, sin conceder otras

25 I D E M. Op.Cit. p.57,p.59.

preferencias por razón de tiempo y lugar que las autorizadas por la ley.

Cuando las disposiciones aplicables obliguen a la presentación de documentos para el transporte de ciertas mercancías, el porteador exigirá del embarcador los documentos de que se trate y estará obligado a rehusar el transporte si no le son entregados.

El porteador registrará la mercancía, que envuelta o a granel se le entregue para su despacho, en un libro que llevará para ese objeto y extenderá al cargador carta de porte con arreglo al modelo que con carácter general apruebe la Secretaría.

El cargador deberá declarar a la empresa la calidad específica, peso, clase, medida o número de la carga que entregue para su transporte y en su caso, el valor de la misma. La carga que se entregue a granel será pesada por la empresa en el primer punto donde haya báscula apropiada, o en su defecto calculada en metros cúbicos con la conformidad del cargador.

La carta de porte es el título legal del contrato entre el remitente y la empresa, y por su contenido se decidirán las cuestiones que se susciten con motivo del transporte de las cosas
" (26)

26 I D E M. Op.Cit. p.57,p.60.

En lo relacionado con los permisos el reglamento señala lo siguiente:

" La Secretaría otorgará permisos para la explotación de servicios de autotransporte federal de carga en los términos de ley, los que se ajustaran a las condiciones y modalidades técnicas y administrativas que emita la Secretaría para su prestación, a éstos serán aplicables todas aquellas disposiciones relativas al transporte regular de carga que no se opongan a la naturaleza misma de dicho servicio.

La Secretaría otorgará por tiempo indefinido los permisos, así mismo, otorgará permisos de carga en general y especiales conforme a las modalidades particulares del servicio.

Los permisos concedidos autorizan a su titular para realizar el transporte en todo los caminos de jurisdicción federal y de todo tipo de mercancías " .

El mencionado reglamento materia de análisis contempla en el artículo 47 que:" cuando el servicio amparado por el permiso se preste con sujeción a tarifas, las relaciones entre el permisionario y el usuario se regirán por las disposiciones que regulen el servicio con el que guarda mayor semejanza" .

Con relación al último párrafo cabe la posibilidad de incluir lo relacionado con el servicio de grúas de salvamento y arrastre y probablemente por esos términos se pretenda igualar los servicios.

La circular emitida el 27 de octubre de 1989 señala lo siguiente: El 6 de julio del año en curso, ante el C. Presidente Constitucional de la República, fue suscrito el convenio de concertación de acciones para la modernización integral del autotransporte federal de carga, por el Gobierno Federal y la Cámara Nacional de Transportes y acorde con lo dispuesto en dicho convenio se estableció liberar la incorporación de nuevos

prestadores de los servicios de carga entre los cuales se encuentran los de grúas, arrastre y salvamento considerando que la modernización de la Administración Pública requería de esa incorporación de nuevos prestadores suficientes con calidad y de alta eficiencia.

En base a lo escrito con anterioridad se procedió a dictar circular en los términos que a continuación se transcriben:

" Las personas físicas y morales interesadas en obtener nuevos permisos de grúas, arrastre y salvamento, deberán reunir los requisitos establecidos en el instructivo para la obtención de permisos de transporte federal de carga y servicio de carga particular, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1989, y acreditar que la explotación del servicio la

efectuarán mediante unidades con una antigüedad no mayor de 5 años ".

Requisitos para el otorgamiento de concesión publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de julio de 1989.

1.- Nombre completo, edad, nacionalidad y domicilio del solicitante. Tratándose de personas morales denominación y objeto.

2.- Declaración bajo protesta de decir verdad, acerca de si el solicitante tiene algún servicio de transporte establecido, y en caso afirmativo, sobre el número de concesiones que posea y de los vehículo que amparen.

3.- Nombre de los puntos extremos e intermedios de la ruta con descripción de los municipios a que pertenezcan.

4.- La clase de servicio que desee explotar.

5.- Croquis dibujado en papel tamaño carta que contenga el recorrido marcado, las poblaciones extremas e intermedias.

6.- Planos de las instalaciones fijas para el uso de la empresa y del público.

7.- Memorias descriptivas que detallen: el material rodante, señalando número de vehículos que se pretenda utilizar la marca

de cada uno, modelo, número de ejes, número de ruedas, medidas de llantas, tipo de carrocería, peso propio, capacidad máxima en tonelada y sistema de combustión.

8.- Los horarios propuestos con expresión de días y horas de salida y de llegada los kilómetros, las distancias parciales, los itinerarios.

9.- La tabla tarifa que se aplicará.

10.- El capital destinado al establecimiento del servicio y las especificaciones de las inversiones que se ofrezcan efectuar.

11.- Comprobante de un depósito efectivo o equivalente en bonos que deberá constituir el solicitante en el Banco de México o en cualquier institución financiera a disposición de la Tesorería de la Federación, como garantía de que continuará los trámites necesarios para la obtención de la concesión.

12.- Lugar y fecha.

13.- Firma del solicitante o del representante cuando se trate de persona moral.

B.2.3. OFICIO CIRCULAR No.1.125 DE FECHA 12 DE ENERO DE 1990,
RELATIVO A LA DESREGULACION TARIFARIA

Lo anteriormente citado, corresponde al análisis efectuado al reglamento de autotransporte federal de carga y a continuación se transcribirá la circular número 125-1 de fecha 12 de enero de 1990, signada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, por medio de la cual se dio paso a la liberación y a la desregulación de este servicio.

" Para resolver los problemas fundamentales de esta industria se firmó el convenio de concertación para la modernización y reestructuración del autotransporte público federal de carga, en el que se establecieron los compromisos de autoridades y transportistas para realizar los cambios que demanda el desarrollo de esta actividad y para apoyar eficientemente la recuperación y el crecimiento general de la economía.

Con base en el convenio mencionado, por acuerdo de fecha 7 de julio de 1989, esta Secretaría declaró zonas de competencia todas las carreteras federales y por tanto, se estableció que las tarifas del autotransporte federal de carga serán negociables. Con esta disposición los usuarios y transportistas pueden acordar sin aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuotas aplicables a la prestación de los servicios.

En virtud de que los resultados obtenidos en los últimos 6 meses con la aplicación de las tarifas de competencia son altamente satisfactorios y considerando que el autotransporte público federal de carga, requiere un régimen tarifario flexible que responda a las características de la oferta y la demanda en el mercado de transportes, esta Secretaría autoriza, en los términos de la concertación vigente del pacto para la estabilidad y el crecimiento económico, a los concesionarios o permisionarios del servicio público federal de autotransporte de carga a negociar libremente con los usuarios la tarifa de los servicios tomando en cuenta su tipo, las características de los embarques, volumen, regularidad, clase de carga y sistema de pago ".

Como se puede observar en éste capítulo la diferencia que existe en el servicio público federal de autotransporte de carga con el de salvamento y arrastre de vehículos accidentados o detenidos en carreteras de jurisdicción federal, ya que existen entre uno y otro, dos universos jurídicos que no deben ser tratados de igual manera al no poder admitir la presencia de uno en el otro.

Cabe destacar, que no es posible aplicar la desregulación para una libre competencia entre prestadores de servicios, en lo que respecta al de salvamento, debido a que este último es un servicio que se presta en forma cautiva al usuario, ya que al estar accidentado no está en condiciones de poder celebrar un acuerdo con el prestador del servicio siendo que éste debe ser

retirado del lugar del accidente en el menor tiempo posible para evitar mayores riesgos sobre las vías de comunicación.

CAPITULO III
AUTORIDADES COMPETENTES.

C. AUTORIDAD

C.1. CONCEPTO

Para dar inicio a este capítulo daremos algunas ideas de lo que significa autoridad y posteriormente la palabra competencia, para al finalizar, obtener el concepto de autoridad competente ya que en base a este concepto, podremos nombrar a las autoridades competentes para llevar a cabo la reglamentación del servicio materia de éste trabajo.

Primeramente el concepto de autoridad desde el punto de vista etimológico; del "latín autoritas-atis: prestigio, garantía, ascendencia, potestad, atributo o calidad especial de alguien, o de un acto, esta palabra se aplica a todo aquello que es manifestación del Estado" . (27)

Los Juristas entienden por autoridad: " La posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza o se le atribuye fuerza, ascendencia u obligatoriedad, por extensión la expresión se aplica para

27 Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. edición 4a. México 1991, pags. 286 a 289

público, nombrado así a los detentadores legítimos del poder " .

(28)

Lo anterior supone el siguiente significado : facultad lo cual indica el poder o capacidad de un individuo, para modificar la situación jurídica existente.

Autoridad para el Derecho Administrativo " . es la persona física, trabajador del Estado, dotado por la ley de poder público " .

Gabino Fraga, afirma que : " Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se está frente a un órgano de autoridad " . (29)

Ignacio Burgoa, dice que autoridad es: " El órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción, de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de manera imperativa " : (30)

28 I D E M. Op.Cit. p.70.

29 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1975, edición 16a, p.518

30 diccionario Jurídico Mexicano, Ob.cit. p.70, p. 286 a 289

C.2.COMPETENCIA (concepto)

Ahora llevaremos a cabo el análisis conceptual del vocablo competencia. Etimológicamente proviene de la raíz latina *competentia*, relación, proposición, aptitud, *apto*, competente o como sinónimos las palabras: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

En un sentido jurídico general " se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos ". (31)

El Jurista Mexicano José María Iglesias, establece que " La competencia de una autoridad equivale lógica y jurídicamente a su legitimidad ". (32)

De lo vertido se puede deducir que Autoridad competente: es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución que puede modificar, crear o extinguir actos jurídicos que afectan la esfera de los particulares y que además cuenta con legitimidad.

31 Acosta Romero, Miguel. *op.cit.* p. p. 589

32 Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*, Editorial de la UNAM, edición 2a., México 1986

La legitimidad de la elección de una autoridad o funcionario envuelve forzosamente su competencia o incompetencia para el conocimiento de un negocio y para su decisión, porque nunca pueden ser competente si les falta legitimidad, es decir, posee facultad acerca del conocimiento de determinados actos y obran dentro de los límites constitucionales de sus funciones.

C.3. BASES CONSTITUCIONALES

Encontramos las bases constitucionales para los vocablos de Autoridad competente en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al referirse a que " Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la AUTORIDAD COMPETENTE, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Como podemos ver con lo anterior quedan precisadas las palabras de autoridad competente a que hace alusión la constitución; en este sentido tenemos que se refiere a un servicio público, que posee facultades de decisión o ejecución que crea actos jurídicos que afectan la esfera del particular y que además cuenta con legitimidad, por el contrario no es autoridad competente quien no ostente dichas facultades.

Al respecto tenemos que la legitimidad a que se hace mención es fundamental para la existencia de la competencia en otras

palabras, es la que posee legitimación para conocer acerca de algún asunto determinado, para el cual es competente.

Don Ignacio L. Vallarta, aclara que no es trato únicamente de autoridad competente, sino que se refiere a la competencia constitucional con relación a la materia u objeto del mandamiento expedido, deduciendo que: " Cuando los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial obran dentro de los límites constitucionales de sus funciones son competentes ".

De lo anterior queda plenamente establecido lo referente a Autoridad Competente, por lo que pasaremos a analizar el artículo 49 Constitucional, referente a la forma en como se divide el Poder de la Federación; y tenemos que se divide para su ejercicio en tres poderes los cuales se les denomina: el Poder Legislativo, El Poder Ejecutivo y El Poder Judicial.

De lo anterior la Constitución Política, menciona que no podrán reunirse dos o mas de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme al artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. "

Para el ejercicio de sus funciones el Poder Legislativo es depositado en un Congreso General, el que estará integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

El Poder Ejecutivo, será depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Judicial, será depositado en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en Materias de Amparos, Unitarios en Materia de Apelación y el Juzgado de Distrito.

A éste conjunto de competencias, asignadas a los órganos federales se le ha denominado Supremo Poder de la Federación .

Para el desarrollo del objeto materia de ésta tesis, trataremos analizaremos únicamente al Poder Ejecutivo ya que éste es el competente y se encuentra íntimamente ligado en la prestación de los servicios públicos.

" El pensamiento del constituyente de 1917, se concretaba entonces a estimar que para el despacho de las labores del Ejecutivo Federal, si bien e requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, otras funciones administrativas meramente dichas (correos, telégrafos, salubridad, educación pública) a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación

del pueblo, sobre el papel que el gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política. Podría llamárseles por ello, se decía, departamentos administrativos, para distinguirlos de las Secretarías de Estado, las que se ocuparían con exclusividad de aquellos asuntos que el Presidente de la República les encomendara, recayendo en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo ". (33)

Actualmente el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Poder Ejecutivo de la unión se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo categóricamente y sin lugar a discusión, que el Poder Ejecutivo se encuentra dentro de los órganos unipersonales, en razón de lo anterior tenemos que el Presidente Constitucional, es el único que puede llevarlo a cabo.

El artículo 90 de la Constitución en comento, establece la forma en la cual podrán llevarse a efecto las funciones de la

33 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comentada

Administración Pública Federal, mencionando que será centralizada y paraestatal, de conformidad con la ley orgánica que expida el congreso, la cual establecerá las bases de organización de la administración, distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

C.4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Del citado artículo nace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y para los efectos de éste trabajo se realizará un breve análisis para determinar a la autoridad competente, hasta el último escalón de jerarquías.

Esta ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal del cual trataremos únicamente al sector central que es del cual se desprende el permiso de grúas, divide las funciones de la Presidencia de la República en Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, en lo que corresponde a la Administración Pública Centralizada . El Gobierno del Distrito Federal lo ejerce en forma independiente el Presidente de la República por conducto del Jefe del Departamento del

Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en una ley orgánica del único Departamento Administrativo que subsiste.

El capítulo segundo de la Ley Orgánica en comento, señala en su artículo 26 lo siguiente : " Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la unión, contará con las siguientes Dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca y Departamento del Distrito Federal " .

Todas éstas Dependencias corresponden en la actualidad a las actividades, que en forma programada y con base a las políticas, prioridades y restricciones que demanda el logro de objetivos y metas fijadas en los planes de gobierno, establezca el Presidente en forma directa o por conducto de los Secretarios competentes.

El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las facultades que le corresponden para el despacho de los asuntos, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

C.1.1. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

(antecedentes)

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, fue creada bajo éste rubro por la Ley de Secretarías de Estado, del 14 de mayo de 1891, desde esa fecha no cambio su denominación hasta la ley de 1958, en que se le llamó como hasta la fecha.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 29 de diciembre de 1976, le conserva el nombre y le asigna funciones que correspondían anteriormente, a la Secretaría de Marina en materia de Marina Mercante.

C.1.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Le corresponde, formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo de transporte y las comunicaciones, de acuerdo a las necesidades del país. Organizar y Administrar los servicios de Correos y Telégrafos en todos sus aspectos y conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones

eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como la del servicio público de procesamiento remoto de datos; otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones; otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales. Regular y vigilar la administración de los aeropuertos internacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación; administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la navegación aérea; construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal y otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación; regular y vigilar la administración del sistema ferroviario.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Otorgar concesiones y permisos para los servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas; realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales; participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales; fijar normas técnicas de funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas de los cobros de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes y las comunicaciones y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de Comunicaciones y Transportes.

Comentar la organización de Sociedades Cooperativas cuyo objeto sea la prestación de Servicios de Comunicaciones y Transportes; regular, promover y organizar a la marina mercante; establecer los requisitos que deba satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, de transporte terrestre y de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas; regular las comunicaciones y transportes por agua; inspeccionar los servicios de la marina mercante, construir, reconstruir y conservar las obras marítimas,

portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima.

Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimientos y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina, administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios; construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales así como las estaciones y centrales de autotransporte federal.

Construir y conservar, caminos y puentes en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares; construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género; otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar; cuidar en apoyo de la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Ecología de los aspectos ecológicos en los derechos de vía de las Vías Federales de Comunicación; promover y en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes y los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos ".
(34)

En base a lo anterior el reglamento interior de dicha Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 1989, menciona en su artículo 18 " Corresponde a la Dirección General de Transporte Terrestre, fracción IV tramitar las solicitudes y prórrogas de transporte terrestre de pasaje o carga y sus auxiliares y conexos; así como otorgar los permiso y autorizaciones para servicios privados o públicos y la fracción VI; autorizar las solicitudes para el establecimiento de depósitos de vehículos detenidos o accidentados en caminos de jurisdicción federal, así como autorizar administrativamente su entrega ".

Por otra parte y para el buen desempeño de las funciones en la prestación de los servicios, el artículo 21 de dicho reglamento menciona: " A la Dirección General de Tarifas, le corresponde fijar, aprobar, registrar, modificar o cancelar tarifas y sus reglas de aplicación, para los servicios en vías generales de

34 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, edición 13a. México, 1984, p.35

ARTICULO 9.- No necesitarán concesión sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones fracción VII los vehículos destinados al servicio de transporte en los caminos, de acuerdo con los artículos relativos del capítulo II del título segundo que se refiere a explotaciones de caminos.

(Este capítulo II del título segundo trata lo relacionado a la explotación de caminos y en su artículo 153 fracción III habla de los servicios de grúas para el arrastre o transporte de vehículos).

ARTICULO 13.- Los individuos o empresas a quien se otorgue concesión o permiso para construir o explotar vías generales de comunicación, llevarán a cabo por sí mismos esa explotación o construcción y no podrán, en ningún caso organizar sociedades a quienes cedan los derechos adquiridos en la concesión o permiso.

ARTICULO 16.- Para el otorgamiento de permisos se seguirán los trámites que señalen los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes. (Los mencionados trámites se citan en el capítulo segundo del presente trabajo) .

ARTICULO 153.- No quedarán comprendidos dentro del capítulo de obtención de concesión por parte de la Secretaría de Comunicaciones, fracción III los servicios de grúas para el arrastre o transporte de vehículos".

comunicación y sus partes integrantes, modos de transporte que operen en ellos; así como de todas las maniobras y demás servicios conexos que se ejecuten en las zonas federales, terrestres y portuarias.

Por lo anterior queda exactamente determinada a la autoridad competente, tanto para el otorgamiento del permiso o concesión, como para la fijación de tarifas de los servicios públicos federales de autotransporte de carga y conexos, por lo cual se considera que el servicio público federal de arrastre y salvamento de vehículos es conexo a carga.

C.2.1. LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

A continuación, mencionaremos los artículos que dicho ordenamiento jurídico lleva a cabo respecto a la regulación del tema, objeto de esta tesis.

" ARTICULO 8.- Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y con sujeción a los preceptos de ésta ley y sus reglamentos.

ARTICULO 200.- Para los efectos de este artículo, se entiende por salvamento el conjunto de maniobras mecánicas o manuales necesarias para rescatar vehículos accidentados, descompuestos o por cualquier causa imposibilitados para circular hasta dejarlos sobre sus ruedas en la carpeta del camino y por arrastre o remolque las indispensables para enganchar el vehículo a la grúa de tracción y trasladarlo hasta su destino.

El usuario podrá utilizar los servicios del permisionario del servicio público de grúa que desee para el salvamento y el arrastre de su vehículo, pero si el servicio lo solicita a través de la Dirección de Autotransporte Federal o cualquier otra autoridad competente, o estas últimas lo ordenan, le corresponderá efectuarlo al permisionario del servicio radicado en el lugar más próximo del accidente o descompostura".

Los anteriores artículos son relacionados al permiso a que se alude, éstos corresponden a la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cual a la fecha desde 1987 a la fecha no ha tenido reformas, no obstante los cambios preponderantes que ha sufrido el transporte, y en especial a últimas fechas debido a la desregulación de los servicios públicos materia de las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

C.2.2. PRECEPTOS LEGALES QUE REGULAN EL SERVICIO DE GRUAS CONTENIDOS EN EL REGLAMENTO DEL AUTOTRANSPORTE PUBLICO FEDERAL DE CARGA.

En lo relacionado con el reglamento del transporte de carga mencionaremos los siguientes artículos :

" ARTICULO 104.- Se entiende por servicio de carga, el destinado al transporte de mercancías, materiales de construcción, animales y, en general de cosas utilizando vehículos abiertos o cerrados en los términos y condiciones que señala éste reglamento.

ARTICULO 107.- Los concesionarios están obligados a recibir toda la carga que les ofrezcan los usuarios y que legalmente estén autorizados a transportar, debiendo conducirla hasta su final destino o a los puntos en donde conecten con otras líneas que combinen con ellos sus servicios.

ARTICULO 108.- Del transporte de carga quedan excluidos:

- Los objetos que por su tamaño, peso, forma u otras características no son susceptibles de ser transportados.
- Los objetos que legalmente sólo pueden ser transportados por correo.

- Los materiales explosivos o inflamables, salvo las disposiciones especiales que para su transporte se establecen en éste reglamento.

ARTICULO 173.- Los transportes a que se refiere el artículo 153 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, deberán efectuarse al amparo de permisos expedidos previamente por la Secretaría de Comunicaciones a través del Departamento de Tránsito Federal.

ARTICULO 174.- Cualquier persona comprendida en el supuesto que señala el artículo 153 de la ley de la materia, tendrá derecho a que se le expida el correspondiente permiso.

ARTICULO 175.- Los permisos serán especiales; es decir amparara solamente el tipo de transporte definido en el artículo 153 de la ley.

ARTICULO 176.- Con excepción de los casos especiales, los permisos se extenderán por tiempo indefinido, pero el interesado tendrá obligación de acreditar, cuando para ello fuera requerido, la subsistencia de las condiciones que sirvieron de base para su expedición.

ARTICULO 177.- Los permisos concedidos autorizarán a su titular para realizar el transporte:

- a).- En un determinado tramo de camino de jurisdicción federal;
- b).- En varios o en todos los caminos de jurisdicción federal.

ARTICULO 178.- Cuando por actos de inspección, denuncia o signos exteriores, se descubriere que algún permisionario realiza transporte de los sujetos a concesión, las autoridades de Tránsito Federal, podrán detener los vehículos sospechosos de infracción y realizar investigaciones con las más amplias facultades, requiriendo de los presuntos infractores los documentos y comprobaciones que estimen necesarios para el esclarecimiento de los hechos e imponer, en su caso, las sanciones que establece la ley.

ARTICULO 179.-En los permisos sólo se autorizará el cobro de cuotas según tarifa, en los siguientes casos:

- 1.- Los transportes comprendidos en las fracciones del artículo 153 (Relativo a los permisos para el servicio de grúas.
- 2.- Los autorizados con ocasión de una demanda extraordinaria de transporte.

Así se concluye con el ordenamiento que ha motivado la investigación de éste tipo de servicio, más adelante veremos de que manera ha perjudicado la estructura jurídica del servicio en cuestión y porque la necesidad de actualizarlo.

CAPITULO IV

NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA REGLAMENTACION DEL SERVICIO PUBLICO FEDERAL DE ARRASTRE DE VEHICULOS ACCIDENTADOS O DETENIDOS EN CARRETERAS DE JURISDICCION FEDERAL.

A continuación, procederemos a analizar los aspectos por los cuales es necesario que exista una reglamentación y tarificación actualizada y exclusiva para el Servicio Público de Remolque y Arrastre de Vehículos Accidentados o Detenidos en Carreteras de Jurisdicción Federal; de las maniobras de salvamento así como del servicio de Depósito, conexo al de remolque y arrastre; tomando en consideración la importancia trascendental que tiene el hecho de que exista sobre las vías de comunicación, objetos que puedan interrumpir o entorpecer el tránsito habitual en estas zonas de afluencia, especialmente para vehículos de gran capacidad de los cuales en gran parte depende el desarrollo económico de los países, cobrando importancia el servicio Público Federal de Pasajeros, el de Carga y en menor volumen, pero no sin faltarle el significativo valor tenemos al de los particulares, de ahí el interés de que éste servicio sea regulado en forma eficaz, encaminado al bienestar de los usuarios y a la protección de sus pertenencias en casos de siniestros o detenciones llevadas a cabo

por autoridades, aunado a la diversidad en la prestación del servicio, y para que el permisionario se encuentre en posibilidades de desempeñar sus funciones en óptimas condiciones es por ello necesario establecer tarifas adecuadas de acuerdo con las características de la prestación con reglas específicas y claras; así como sanciones en caso de incumplimiento. Por lo tanto llevaremos a cabo propuestas tendientes al mejoramiento del servicio, materia de esta tesis

D.1. REGLAMENTACION DEL PERMISO DE ARRASTRE Y SALVAMENTO DE VEHICULOS.

Comenzaremos por indicar que el artículo 36 fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la facultad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para "...Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas..." (35)

Por otra parte con fecha 17 de noviembre de 1989, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual establece en su artículo 18 fracción IV, la facultad de la Dirección General de Transporte Terrestre para otorgar los permisos y

35 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, decimaprimer edición, México 1984, pag. 36.

autorizaciones de los servicios públicos y en su fracción VI, a autorizar las solicitudes para el establecimiento de depósitos de vehículos detenidos o accidentados en caminos de jurisdicción federal, así como autorizar administrativamente su entrega.

Es así como da origen la autorización de este permiso, estableciéndose su reglamentación, modo de operación y su organización, preceptuándose en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en el artículo 200 del Reglamento de Explotación de caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la manera siguiente:

Se entiende por salvamento: "...al conjunto de maniobras mecánicas o manuales necesarias para rescatar vehículos accidentados descompuestos o por cualquier causa imposibilitados para circular hasta dejarlos sobre sus ruedas en la carpeta del camino..."

Del análisis realizado al concepto de salvamento contenido en la Ley de Vías, se desprende que contiene dos aspectos. El primero sería el de maniobras que cabrían en el supuesto de simples, las que abarcarían aspectos mecánicos, propios del vehículo como fallas, descomposturas, etc. de tal manera que en lo que se refiere a la labor mecánica que se realiza a vehículos imposibilitados para circular por si mismos, y que no exista necesidad de utilizar grúa, se determine un rubro especial en el cual se definira su costo y el tiempo de realización, con la conformidad del usuario.

El segundo, que contemplaría las maniobras propiamente de salvamento, en las que interviene el esfuerzo humano, así como el uso de la más alta tecnología, para poder llevar a cabo la prestación inherente al salvamento, se denominarían como maniobras complejas, en cuanto a que se refiere a las maniobras manuales, las cuales son aquellas que se realizan para rescatar vehículos accidentados, hasta dejarlos sobre sus ruedas en la carpeta del camino.

De esta forma se trata de diferenciar tanto a la labor mecánica como a la labor de salvamento y como refuerzo de lo manifestado se pretende hacer la separación por medio de los conceptos que a continuación se describen:

Salvamento: son las maniobras complejas, manuales necesarias para rescatar vehículos accidentados hasta dejarlos sobre sus ruedas en la carpeta del camino, así como las maniobras simples que se refieren a la labor mecánica para rescatar vehículos descompuestos y dejarlos en condiciones posibles para circular.

Lo anteriormente expuesto, debería realizarse con la finalidad de evitar conflictos al llevar a cabo la prestación de los servicios.

Otro aspecto importante en este tipo de servicio es el de arrastre o remolque, definido en la citada Ley, como el: " conjunto de maniobras indispensables para enganchar a la grúa de tracción, unidades motrices que estando sobre sus propias ruedas, se encuentren imposibilitados para circular por si mismos y trasladarlos hasta su destino..."

En lo que respecta a este concepto, cabria hacer notar la importancia que tiene el arrastre en los siguientes supuestos como sería el traslado del vehículo, en virtud de algún accidente automovilístico y exista la necesidad de utilizar grúa, en las que debería existir la posibilidad de determinar conjuntamente con la opinión del usuario, el costo por dicho traslado; otro supuesto sería el traslado por orden de alguna autoridad o por violaciones al reglamento de tránsito, de igual forma definirse costo, domicilio al que será trasladado y requisitos para su liberación.

Como se puede observar el vocablo "maniobras", es muy común en los conceptos que se manejan para definir a los aspectos más comunes del servicio público en cuestión, etimológicamente significa: " Operación ejecutada con las manos; movimiento calculado; del latín manu operari:trabajar con la mano."(36)

36 Gómez De Silva, Guido. Diccionario etimológico de la lengua española, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México 1991, pag.435.

Por lo anterior tenemos que cualquier acción realizada sobre el vehículo con el objeto de engancharlo a la grúa de tracción, para su traslado, siempre y cuando se encuentre en condiciones de ello, se estará en presencia del arrastre.

Cabe hacer mención que en la práctica las maniobras, vienen a cubrir un aspecto aún más importante que lo que se determina en los conceptos mencionados, toda vez que los prestadores del servicio manifiestan a las maniobras no como un vocablo usual, en la conceptualización, sino como a un servicio más que amerita un pago extra y por lo regular éste resulta ser de manera exorbitante, cuando se aplica.

Es por ello que se pretende que los conceptos cambien su contenido o que se den de una forma más concreta, para evitar que se lucre por la falta de entendimiento en la interpretación.

D.1.1. ESFERA JURIDICA DEL PERMISIONAMIENTO

Conforme al artículo 200 de la Ley de materia, los permisos otorgados para la prestación del servicio en estudio, faculta a su titular para realizar en una longitud máxima hasta de 50 Kilómetros, que corresponden a su jurisdicción, las maniobras de rescate de vehículos, para remolcarlos por cualquier camino federal señalando además que el usuario podrá utilizar los servicios del permisionario que desee, pero sí el servicio lo solicita a través de cualquier autoridad competente, le

corresponderá realizarlo al prestador del servicio radicado en el lugar más próximo del accidente o descompostura.

Analizando lo expuesto tenemos que existe una controversia, primero porque determina un radio de acción para los permisionarios, del cual no pueden salir ya que solamente en este tramo podrán realizar los servicios que lo soliciten; segundo porque faculta a los usuarios para que si ellos lo desean contra ten con cualquier prestador del servicio; así tenemos que en ese determinado radio de acción asignado, únicamente podrá explotar ese servicio quien posea el permiso el cual debe indicar la distancia en la que llevará a cabo su labor, sin que algún otro prestador, pueda introducirse en ese tramo , por lo que aunque el usuario lo solicitara y su vehículo accidentado o descompuesto se encontrara en la jurisdicción de algún otro permisionario, tendría por fuerza que utilizarlo para solucionar el conflicto en cual se encuentra y en caso de que el usuario solicitara el servicio a través de alguna autoridad, caería en el mismo supuesto de acaparar la prestación, porque tendría que llamar al permisionario de la jurisdicción en donde ocurrió el accidente o descompostura.

En base a lo expuesto el mencionado artículo 200, en su parte medular debe cambiarse y actualizarse, ya que sus conceptos crean conflictos en la aplicación de las reglas establecidas, por lo que es necesario que se precise exactamente el tipo de servicio que se esta realizando, pudiendo en algunos casos compararse con

servicios similares, dentro de los conceptos que en su momento pudieran utilizarse quedarían los siguientes:

ARRASTRE O REMOLQUE: Consiste en el enganche del vehículo a la grúa de tracción y el traslado hasta su destino.

SALVAMENTO: Es la práctica necesaria para rescatar vehículos accidentado hasta dejarlos sobre sus ruedas en la carpeta del camino, pudiendo denominarse las maniobras de la siguiente forma:

MANIOBRAS SIMPLES: Es la operación o manipulación hecha en el sistema mecánico o eléctrico del auto inmóvil en la carretera federal.

MANIOBRAS COMPLEJAS: Es la operación o manipulación realizada para rescatar vehículos que se encuentran fuera de la carpeta asfáltica y en profundidades en las que es necesario la utilización de equipos especiales.

En consecuencia los documentos que se utilizan como factura para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas entre el usuario y el permisionario, deben ser modificadas ya que las vigentes no contienen el rubro que se refiere a las maniobras únicamente contemplan arrastre y remolque.

Como se puede apreciar en el capítulo II se precisan tarifas de remolque y salvamento tanto para el Distrito Federal como para provincia y sobre todo tipo de vehículos existentes; no obstante tampoco se determina cuota alguna por maniobras realizadas a vehículos accidentados o detenidos en carreteras de Jurisdicción Federal y como ya se mencionó con anterioridad, los permisionarios utilizan el concepto de maniobras como un servicio que requiere especialización y por lo general un elevado costo, siendo que a la fecha las autoridades administrativas correspondientes aún no le han asignado tarifas y se han llevado a cabo como una prestación pública de precios liberados, determinados por los prestadores de servicio en contra de la economía de los particulares, ya que estos al verse ante la necesidad del servicio, se ven precisados a pagar sin tener la certeza de que lo que le hicieron a su vehículo son en realidad maniobras, manualidades o simples operaciones mecánicas.

Para llegar a la conclusión del capítulo en desarrollo, es necesario tomar en cuenta al Servicio Público Federal del Autotransporte de carga, el cual también se hizo mención en el capítulo que antecede.

Este servicio se le conceptualiza como "El transporte de carga que se realiza por caminos de jurisdicción federal, encaminado a satisfacer necesidades colectivas en forma continua, uniforme, regular y permanente, ofrecido o prestado a terceros contra el pago de prestaciones en numerario, mediante el uso de vehículos que se requieran para tal efecto.

Como se puede observar al hacer mención al concepto del transporte de carga, en ningún momento se hace referencia a los permisionarios del servicio de grúas, ya que el hecho de que mencione carga, se prevé la idea de el traslado de mercancías de toda índole y probablemente el legislador así lo entendió, otro aspecto es que se realice por caminos de jurisdicción federal, lo que los separa de alguna posible relación con el servicio de arrastre y salvamento, por la razón de que el servicio de grúas se debe realizar en un determinado radio de acción, no así el de carga que puede llevarse a cabo por cualquier camino federal.

En lo concerniente a que va encaminado a satisfacer necesidades colectivas, aunado a que debe ser en forma continua, uniforme, regular y permanente, ofrecido a terceros contra el pago de numerario y mediante el uso de vehículos determinados pudiera ser

que creara confusión respecto del cual servicio se tratase, no obstante que se trata de servicios públicos, su reglamentación así como su modo de operación los separa creando dos modalidades de prestación y en ningún momento podrían considerarse como una sola.

Del análisis realizado con anterioridad, se desprende que por la naturaleza de la función que realizan no pueden igualarse entre ellos, siendo necesario ajustarlos a su reglamentación, en virtud de lo anterior, la circular No. 1.125 de fecha 12 de enero de 1990, suscrita por el Secretario de Comunicaciones y transporte, la cual estipula en su párrafo tercero que con fecha 7 de julio de 1989, la Secretaría de referencia, declaro zonas de competencia todas las carreteras federales y, por tanto, se estableció que las tarifas del Autotransporte Federal de Carga, serán negociables, con esta disposición los usuarios y transportistas pueden acordar sin aprobación previa de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, las cuotas aplicables a la prestación de servicios".

Del fragmento anterior se observa claramente que esta negociación de tarifas (liberación) en únicamente para el servicio de Autotransporte Federal de Carga, no señala que también lo será para el servicio de grúas, es muy clara y limitativa para el servicio de que se trata y no puede existir interpretación puesto que no da cabida para ello, por lo que los prestadores del servicio de carga deben ajustarse a ella.

Por otra parte el párrafo siguiente menciona: considerando que el Autotransporte de referencia, requiere de un régimen tarifario flexible que responda a las características de la oferta y demanda en el mercado de transportes, autoriza a los concesionarios y permisionarios de este servicio, a negociar libremente con los usuarios la tarifa de los servicios, tomando en cuenta su tipo, características de los embarques, volumen, regularidad, clase de carga y sistema de pago.

En virtud de lo anterior los prestadores del servicio tendrán que tomar en cuenta todos y cada uno de los requisitos que señala para la fijación del cobro, correspondiendo todos al servicio de Autotransporte de carga, sin embargo, por alguna razón se pretende equiparar al servicio de arrastre y salvamento con este surgiendo por ello la idea de que la liberación corresponde a ambos servicios sin tomar en cuenta que en el oficio de liberación no se hace mención al servicio de arrastre y salvamento, por lo tanto práctica y técnicamente dicha liberación se autorizó exclusivamente para el servicio de carga, aunque en la realidad se utilice para ambos servicios, sin que la misma autoridad pueda definir para quién va dirigida esta circular, ya que únicamente señala servicios de carga existentes; de ahí que la autoridad no pueda establecer las limitaciones para ambos servicios, aprovechando de esto, los permisionarios del servicio de arrastre y salvamento para fijar tarifas y como no puede existir la oferta y la demanda ya que como se mencionó con anterioridad, únicamente un permisionario existirá en un determinado radio de acción, dejando indefensos a los usuarios

puesto que no pueden elegir quien les realice el servicio y en desventaja con los prestadores, porque éstos van a implementar una serie de tarifas por conceptos diversos a los manejados en la liberación, además del de maniobras que como ya se dijo teóricamente no existe como un concepto tarifado, no obstante en la práctica el cobro sobre éste, se realiza como una tarifa más y sobre todo como la más alta.

Aunado a que la circular de fecha 24 de octubre de 1989, señala que los requisitos para obtener permisos de grúas, arrastre y salvamento serán los mismos que para el transporte federal de carga y carga particular.

Por todo lo anterior debe existir un nuevo marco jurídico y una estructura orgánica distinta para los servicios mencionados, ya que el hecho de no encontrarse definidos crean conflictos en la aplicación de las modalidades que surjan con la Dependencia que los regula, así como en los prestadores de los servicios y en los usuarios por lo tanto se propone una Reglamentación actualizada.

D.2. REGLAMENTACION PARA EL SERVICIO DE ARRASTRE Y SALVAMENTO DE VEHICULOS ACCIDENTADOS O DETENIDOS EN CARRETERAS DE JURISDICCION FEDERAL.

Esta reglamentación debe ser sustentada conforme a lo estipulado en el capítulo IX de la Ley de Vías Generales de Comunicación que

se relaciona con los transportes amparados por permisos y acordar que se trata de un servicio que debe ser concesionado por la trascendencia que tiene en el tránsito de vehículos por carreteras federales; en esta nueva reglamentación deben tratarse puntos tales como:

- 1.- Disposiciones Generales
- 2.- Lo relativo a los requisitos para la obtención de concesiones.
- 3.- De los servicios de Salvamento de vehículos.
- 4.- De los servicios de arrastre o remolque
Del documento que ampare el transporte
De la responsabilidad en la prestación del servicio
De las inconformidades.
- 5.- De los servicios de maniobras a vehículos accidentados, descompuestos o detenidos en carreteras de jurisdicción federal.

D.2.1. CONCEPTOS:

En atención a que se pretende, exista una nueva reglamentación para la prestación de los servicios que trata este trabajo, es necesario también que los conceptos que utiliza para el cobro de los servicios, se actualicen de acuerdo con su nuevo marco jurídico, y vayan acordes con las funciones que se realizan en las actuaciones de los hoy permisionarios, ya que con ello podrá existir mejor entendimiento tanto para las autoridades, como para

los usuarios y los autorizados de los mencionados servicios, por lo tanto se proponen los siguientes:

SALVAMENTO: Es la práctica necesaria para rescatar vehículos accidentados hasta dejarlos sobre ruedas en la carpeta del camino.

ARRASTRE O REMOLQUE: Es el enganche del vehículo a la grúa de tracción y el traslado hasta su destino.

MANIOBRAS SIMPLES: Es la operación o manipulación hecha en el sistema mecánico o eléctrico del auto inmóvil en carretera federal .

MANIOBRAS COMPLEJAS: Es la operación o manipulación realizada para rescatar vehículos que se encuentran fuera de la carpeta del camino y en profundidades en las que es necesario la utilización de equipos especiales.

D.2.2. ESTRUCTURA ORGANICA PROPUESTA PARA EL SERVICIO PUBLICO FEDERAL DE GRUAS.

En este aspecto es necesario que dentro de las concesiones otorgadas se estructure la forma de organización de los prestadores de servicio para el mejor manejo y desempeño de sus

funciones, siendo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la indicada a efecto de llevar a cabo talleres de información en los cuales se instruya a los permisionarios para que sepan como distribuir dentro de sus áreas, las oficinas necesarias para los llamados de auxilio, despacho de la grúa, ingreso de los vehículos, así como apoyo de la autoridad para el levantamiento de inventarios de los vehículos que se encuentren en depósito, con reporte y control de cada vehículo, de tal manera que si por alguna causa no exista espacio suficiente para el depósito; y requiera ser trasladado a algún otro sitio, sea con conocimiento tanto de la autoridad como del propietario, así como instruir a los permisionarios en el manejo del documento que se va a utilizar en la prestación del servicio, de su responsabilidad ante los usuarios y de las obligaciones contraídas, del mantenimiento del equipo y de los recursos que pueden proveerse para el mejor desempeño de sus actuaciones, siendo un punto importante concientizar a estos prestadores de los solicitudes del auxilio, deben contar con personal capacitado en aspectos mecánicos y para el caso de existir maniobras, así como evitar de la forma más rápida posible el truncamiento del tránsito.

Otro punto importante de esta organización es el tener en un momento dado la persona idónea para la solución de conflictos que por su naturaleza sea irrelevante la intervención de la Dependencia del Gobierno Federal.

El desarrollo del país conlleva al mejoramiento de las actividades concesionadas y el programa nacional. establece un panorama de mayor productividad y calidad por lo que la Secretaría, tomando en cuenta estos puntos debe dedicarse a la tarea de supervisión de instalaciones, equipo y personal.

D.2.3. CLASIFICACION DEL PERMISO DE GRUAS

De Aquí se desprenden tres tipos de actividades que pueden desarrollar los permisionarios ya sea que realicen cualquiera de los tres servicios, siendo la denominación de las autorizaciones las siguientes:

- Autorización de Grúas para Arrastre
- Autorización de Grúas para Arrastre y Salvamento
- Autorización de Depósito de Vehículos (únicamente para beneficiarios del permiso de grúas para arrastre y salvamento de vehículos).

Como podemos apreciar la clasificación anterior trata los aspectos más importantes para la realización del servicio lo que no es normal, es que el servicio de depósito se autorice exclusivamente a los permisionarios que cuentan con el permiso de grúas para arrastre y salvamento, esto es una limitante para los demás permisionarios ya que puede o no haberse prestado el

servicio de arrastre y salvamento y sin embargo, algún vehículo que pudiera ser detenido porque el conductor no se encontraba con aptitudes para conducir y tuviera que dejarse, cabría en el supuesto de prestarle el servicio de depósito, por lo que debería otorgársele al que lo solicitará, creando con ello fuentes de trabajo, y sería un atractivo más para que existieran más prestadores de dicho servicio..

D.2.4. CARACTERISTICAS DEL SERVICIO.

Aquí nos referiremos a los vehículos que van a ser destinados a efectuar cada uno de los tipos de permiso existentes, tomando en cuenta al servicio público federal de carga y al de los particulares que transitan por todas las vías de comunicación, aunado al desarrollo del país y a la apertura del comercio exterior, que permite el paso de vehículos más grandes y con mayor capacidad, motivo por el cual las características de las unidades que van a realizar estos tipos de servicios, deben variar de acuerdo a las necesidades, para la prestación de mayor calidad y eficiencia, por lo que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al otorgar los permisos para dicho servicio, deberá poner especial atención a los requisitos que tendrán que reunir los vehículos que se utilicen en la prestación de dicho servicio.

D.2.5. RADIO DE ACCION PARA LOS PERMISIONARIOS DEL SERVICIO DE GRUAS.

Actualmente cada permisionario del servicio de grúas, cuenta con un radio de acción de 50 kilómetros que la autoridad otorgante cre justos para llevar a cabo los servicios relativos a ésta modalidad de servicio público, pero de acuerdo con el análisis realizado al artículo 200 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, establece que el usuario podrá utilizar los servicios del permisionario que desee para el salvamento y arrastre de su vehículo, por lo tanto además del tramo previamente impuesto por la autoridad, debería incluirse que también podran llevarse a cabo las actividades relativas al salvamento y arrastre fuera de la jurisdicción del permisionario, cuando sea requerido por los usuarios, aún fuera de su campo de acción.

De esta manera se evitarían conflictos que por lo general surgen cuando se realiza el cobro por la prestación ya que el usuario comunmente alega en su defensa, que fue llamado el permisionario sin su consentimiento y sin otorgarle la libertad de elegir al que más le conviniera a sus intereses.

D.3. ESTRUCTURA JURIDICA DEL PERMISO DE GRUAS.

Como lo mencionamos al referirnos a la actualización de la reglamentación, es necesario que exista un contexto único y exclusivo del servicio Público Federal de Arrastre y Salvamento de Vehículos Accidentados o Detenidos en Carreteras de

Jurisdicción Federal; en el cual puedan apoyarse tanto los permisionarios como los usuarios del servicio, con el objeto de que se entiendan cada una de las actividades a realizar y por parte del usuario la comprensión de la importancia que tiene dicho servicio, y en ningún momento exista discrepancia para la similitud existente con otros servicios, como mera referencia podemos citar al Reglamento del Autotransporte Federal de Carga, el cual en su contenido contempla solamente lo relativo a este servicio, el del Autotransporte de Pasaje, lo relativo a la operación, al seguro del viajero, a los boletos etc.. y así sucesivamente cada servicio público posee su reglamentación, por lo tanto debe llevarse a cabo la creación de un reglamento para este tipo de servicio, que entre otros aspectos contenga conceptos claros y precisos, estructura orgánica y funcional, formas para obtención de permisos, modos para su revocación, tarifas o el proceso de desregulación, sanciones, etc. Lo anterior con el objeto de hacer más eficaz dicho servicio se pretende que no sea equiparable con algún otro, o se solucionen los conflictos que se susciten con motivo de la prestación en apoyo de alguna reglamentación que contenga casos iguales o parecidos a éste.

Otro punto importante por el cual es necesario actualizar la reglamentación de este servicio, es el relacionado con la liberación del autotransporte de carga, ya que dicha liberación ha traído como consecuencia una serie de conflictos, de los cuales ni la propia autoridad puede dar solución y dado el caso

de que llegara a solucionarlo seria en base del reglamento de carga, y en virtud del análisis realizado al mencionado reglamento se concluye que no existe similitud entre ambos servicios.

Por lo que el Estado en estos tiempos de desarrollo nacional debería contar con todos los elementos necesarios para apoyar a los servicios públicos, ya que como sabemos deben satisfacer a la colectividad, deben ser eficientes y continuos y esto solo se logra a través de una reglamentación adecuada, creada por la unidad administrativa correspondiente, en virtud de la trascendencia que tiene en la conservación de las vías de comunicación.

Lo manifestado puede llevarse a cabo sin contratiempo alguno, puesto que el artículo 36 en su fracción IX, señala lo siguiente:" a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas.."

La Ley de Vías en los artículos I fracción VI, 3o; 4o fracción II, 8o; 154; 160 y 163, también contemplan la creación de reglamentos

Por otra parte el artículo 153 de la mencionada Ley de Vías, en su fracción III, debe eliminarse ya que trata a lo permisos,

entre otros al aludido servicio y tomando en cuenta la importancia que posee, debe elevarse al rango de concesión, así al tomar conciencia la autoridad creara una reglamentación al nivel de otras concesiones.

D.3.1. FORMAS DE OPERACION PARA EL SERVICIO DE GRUAS.

A este respecto, se tomaran como base las tarifas para la aplicación de la prestación, estas deben surgir tomando en cuenta los índices económicos, la inflación y la deflación existente en el mercado de los servicios, así como la utilidad que va a obtener el permisionario con estas tarifas y la estructura orgánica de las empresas, se darán las formas de como debe ser operado el servicio, tomando en cuenta además los avances tecnológicos, la especialización y capacidad técnica, con el objeto de lograr eficiencia en la prestación, por lo tanto con indicadores de operación y tarifas adecuadas se lograría eficiencia, calidad y precios de acuerdo con las funciones a realizar.

Con relación a lo establecido, el artículo 51 de la Ley de la materia establece lo siguiente: "...La secretaría de comunicaciones está facultada para introducir a las condiciones conforme a las cuales se haga el servicio público en las vías generales de comunicación y medios de transporte ya establecidos o que en lo sucesivo se establezcan, en su calidad de servicios

públicos, todas las modalidades que dicte el interés del mismo. En consecuencia, la misma secretaría, esta autorizada:

PRIMERO: Para ordenar, de acuerdo con las posibilidades económicas de las empresas, que se lleven a cabo en las vías de comunicación y medios de transporte, sus servicios auxiliares, sus dependencias y accesorios, las obras de construcción, reparación y de conservación que sean necesarias para la mayor seguridad del público:

SEGUNDO: Para ordenar que se suspenda el servicio de las vías o medios de transporte, cuando no reúnan las condiciones debidas de eficacia, seguridad e higiene;

TERCERO: Para exigir que el personal de conducción de toda clase de vehículos cumpla en todo tiempo con los requisitos de esta ley y sus reglamentos;

CUARTO: Para ordenar la inspección de las vías y sus dependencias, las fábricas de vehículos, talleres y material de construcción que en ésta se emplee;

QUINTO: Para obligar a las empresas de transporte a que reformen y mejoren los sistemas técnicos de explotación de sus servicios, empleando los que apruebe la Secretaría, de acuerdo con las

posibilidades económicas de las empresas y dando los plazos razonables para ejecutarlos..."(37)

D.3.2. SANCIONES

Respecto a este punto, trataremos lo relativo a las sanciones desde el punto de vista administrativo, ya que la autoridad encargada de vigilar el estricto cumplimiento a la Ley de Vías Generales de Comunicación, reglamentos, reglas de aplicación y demás disposiciones legales es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de sus órganos competentes.

Primeramente definiremos el significado de la palabra sanción administrativa, para más adelante detallar lo referente a las sanciones a que se pueden hacer acreedores los permisionarios que infrinjan alguna disposición legal.

Sanción significa:" El castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. El daño que se causa por la infracción, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelado por la ley, tiene como

37 Ley de Vías Generales de Comunicación y Reglamentos, Dirección General de Asuntos Jurídicos, México 1987, pag. 25.

consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa."(38)

El autor Garrido Falla define a la sanción administrativa no como castigo, sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.

La naturaleza de la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos, la sanción administrativa, preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo.

La sanción administrativa " MULTA", como una importante fuente de recursos tributarios del Estado, o como un mero paliativo político que utiliza la administración federal, ante su ineficacia para poner orden en la vida económica del país y para los infractores resulta barata o por demás dicha sanción.

38 Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa S.A. edición 4a. México 1991, pag. 2872.

D.3.3. CLASIFICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Son privativas de la libertad: Como el arresto, o de carácter económicas, como la multa la cual se le hace llamar la reina de las sanciones; otras figuras importantes tenemos al decomiso, la clausura y la cancelación de autorizaciones o permisos. (39)

Relacionado con lo anterior la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de su órgano competente, es la encargada de vigilar el estricto cumplimiento a los horarios, tarifas y reglas autorizadas previamente por la misma, de conformidad con el artículo 50 de la Ley de la materia, por lo que en relación con lo mencionado el artículo 29 de la misma ley, señala los supuestos de la caducidad y rescisión de permisos en los casos de incumplimiento a las disposiciones emanadas de la autoridad, de lo cual podemos observar que la ley tiene una amplia gama para sancionar a sus concesionarios o permisionarios, cabe destacar la importancia que ha adquirido la multa para el caso de sancionar.

A continuación procederemos a analizar la sanción administrativa denominada multa, la cual es de la que se hace utilizar la administración pública, para el caso de incumplimiento.

MULTA: Del latín multa, pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero, cabe hacer mención del -----

39 Diez, Manuel María, El Acto Administrativo, Buenos Aires, Tipografía, editorial Argentina, 1965, pag. 355.

día-multa, por este sistema se fija un precio diario según las entradas que recibe el multado y se establece la pena en un cierto número de días, con esto se pretende que los condenados al pago de multa, sientan el menoscabo patrimonial con intensidad semejante a sus ingresos.

el día-multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, teniendo en cuenta todos sus ingresos, y el límite inferior del día-multa, será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito o infracción.

La obligación del infractor a pagar la multa, es declarada preferente por la ley y debe cubrirse primero que cualquier otra de las obligaciones personales que se hubieren contraído con posterioridad a la infracción a excepción de las referentes a alimentos y relaciones laborales.

D.3.4. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REUNIR LAS MULTAS

- 1.- " En las multas deben exponerse las razones que determinen la gravedad de la infracción.
- 2.- Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido en los artículos 16 y 22

constitucionales, debe estar la imposición debidamente fundada, es decir que se exprese con precisión el precepto legal aplicable.

3.- Que la misma se encuentre debidamente motivada, que contenga las circunstancias especiales que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa.

4.- Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada.

5.- Que en el caso de multas en las que la sanción pueda variar entre un mínimo y un máximo, se evoquen las razones por las cuales se considera al caso concreto o se indique un monto intermedio entre las dos ".(40)

De esta manera se trata de explicar someramente para el caso de sanciones, la forma específica, de como debe llevarse a cabo el procedimiento sancionador, de acuerdo con la ley, y no como en la práctica que por no contar, con instrumentos legales, los permisionarios no las tomen en cuenta y sigan actuando arbitrariamente en algunos casos y en otros las autoridades sen las que sobrepasen su autoridad, no obstante que la misma ley establece procedimientos para la solución de conflictos,

40 Revisión 60/78, Juicio 9832/77. Resolución de la H. Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 31 de enero de 1979. por 5 votos a favor y 1 en contra, Ponente Mag. Lic. Mariano Azuela Guitrón.

consideramos que no se llevan a cabo, por lo que se estima conveniente que debería existir una reglamentación específica para la prestación de este servicio y las sanciones impuestas se lleven a cabo en forma legal.

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

1.- Considerando que de conformidad con el artículo 28 Constitucional, el Estado puede en casos de interés general, concesionar la prestación de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan, por lo tanto si un gran número de la población necesita de un servicio eficiente, seguro y de calidad, el Estado en base a este artículo deberá proporcionarlo a través de su Secretaría correspondiente.

2.- De conformidad con lo anterior el Estado tendrá que llevar a cabo las convocatorias correspondientes, con el objeto de que los particulares que se encuentren en posibilidades de llevar a cabo la prestación del servicio de arrastre y salvamento, lo realice en forma eficaz para el beneficio de la colectividad, a lo cual la autoridad vigilara que se cumpla estrictamente con los requisitos que al efecto se soliciten.

3.- Aunado a lo anterior, la Autoridad competente, y con el fin de que exista un mayor número de solicitudes, elevara dicho

servicio, al rango de concesión, para que los solicitantes, encuentren atractiva la convocatoria para la explotación del servicio.

4.- Uno de los grandes males de toda administración, es el excesivo trámite burocrático, ya que en toda organización aún en nuestros días, es inegable la cantidad de pasos a seguir para alcanzar el fin deseado, en consecuencia es necesario que el procedimiento para la obtención de la explotación de dicho servicio sea en forma breve.

5.- Otro de los aspectos también importantes, en cuanto a este servicio se refiere, es en cuanto al origen de creación, ya que del estudio llevado a cabo respecto a este servicio, nos podemos dar cuenta claramente de la importancia que ha representado desde hacia mucho tiempo atrás, por lo que en primero no debe tratarse ya de permiso sino, mas bien de concesión, y tratar de que sea un servicio público independiente de otros, con estructura jurídica, orgánica y funcional propia del servicio.

6.- Dentro del aspecto citado con anterioridad, cabe hacer mención la deficiencia de la autoridad que ha ultimas fechas a adoptado en cuanto al tratamiento que se debe otorgar en los casos de controversia de éste servicio, ya que como se menciono, se solucionan con la fundamentación del Reglamento del Autotransporte Público Federal de Carga, creando confusiones, y en algunos casos se ha tenido que manejar de acuerdo a la

costumbre, por carecer de un instrumento jurídico adecuado y actualizado a las necesidades propias del servicio.

7.- Como en su momento se comentó, el Estado en apoyo del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, durante casi tres años, mantuvo las tarifas del servicio en cuestión en forma permanente, por lo que el material de apoyo e instrumentos para la realización del servicio, sufrieron menoscabo, por lo que si tratan de realizar algún tipo de arrastre o salvamento, tienen que recurrir a otros, lo que infla considerablemente los costos por las operaciones realizadas. Como se comentó dentro del desarrollo del tema, el estado crea una liberación tarifaria, la cual es adoptada también por los prestadores del servicio de grúas, aunque el oficio en el cual dictan dicha resolución estrictamente se refiera al transporte de carga, y debido a la falta de reglamentación se utilice para enriquecerse a costa de los usuarios, los cuales por lo regular siempre ignoran dicha situación,

8.- En tal virtud, las tarifas para el servicio se expresan en magnitudes desenfundadas, conjugado con la falta de reglamentación por lo que es importante se tomen las medidas necesarias para evitar el enriquecimiento de los permisionarios en contra de los usuarios que se encuentran en desventaja ante tal liberación.

9.- Dado lo complejo que resulta para el Estado, la prestación de los Servicios Públicos, motivada principalmente por la falta de recursos y mala tecnología, el gobierno ha preferido transferir la obligación de tarificar a la esfera jurídica de los particulares lo que va en perjuicio de los usuarios.

10.- La mala o buena según se trate, interpretación que se le haya otorgado a dicha liberación, además de haber creado conflictos en cuanto a la aplicación del servicio se refiere, también a provocado que los usuarios prefieran en muchos casos abandonar sus vehículos, en los depósitos de los permisionarios y así evitar el enorme pago que se les hace.

11.- En lo que toca al modo de operación, adolece de vicios, ya que la mala interpretación que se le ha dado por el tiempo que tiene de haberse creado, también es resultado de la falta de interés que tiene para la autoridad.

12.- Dado lo trascendental del servicio y aún más en lo que toca al desarrollo que ha alcanzado el país y la presencia del Tratado de Libre Comercio, en el cual se pretende haya circulación de todo tipo de vehículos por las carreteras de nuestro país, debe concientizarse a la autoridad para la creación de un reglamento que regule el servicio en beneficio de los particulares.

13.- Deben llevarse a cabo supervisiones periódicas, con la finalidad de vigilar tanto la exacta aplicación de la Ley como la utilidad del equipo, con la finalidad de evitar innecesarios.

14.- De lo mencionado resumimos que la solución se encuentra en una buena reglamentación, un equipo basto y en condiciones de ser utilizado y una supervisión cuando menos cada tres meses por parte de la autoridad competente.

B I B L I O G R A F I A S

Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México 1986.

Fraga, Gabino Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. vigésima sexta edición, México 1976.

Diez, Manuel María El Acto Administrativo, Editorial Tipográfica Argentina, S.A. Buenos Aires 1961.

Sayagués, Laso Enrique Tratado de Derecho Administrativo II, Editorial Cárdenas, Segunda Edición, Montevideo Uruguay 1972.

Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Edición Decima, México 1981.

Olivera Toro, Jorge Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., vigésimo sexta edición, México 1976.

Villegas Basavilbaso, Benjamín Derecho Administrativo Tomo III, Instituciones Fundamentales, Editorial Argentina, Buenos Aires 1951.

García Oviedo, Carlos Derecho Administrativo Tomo II, Editorial EISA. Madrid 1968.

Del Río González, Manuel Compendio de Derecho Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1981.

Gaston, Jeze Principios Generales de Derecho Administrativo, Tomo III, México 1959.

John M, Pfiffner Organización Administrativa, Editorial Herrero Hermanos Sucesores, S.A. México 1975.

Carrillo Castro, Alejandro Las Empresas Públicas en México, Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México 1983.

Canas, Jose Derecho Administrativo, Tomo III, Editorial De palma, Buenos Aires Argentina 1974.

Arzua Macías, Efraín Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Imprenta Universitaria, Guadalajara Jal. 1a. edición 1955.

Cervantes Ahumada, Raúl Derecho Marítimo, Editorial Porrúa, 7a. edición, México 1976.

Martines Vera, Rogelio Nociones de Derecho Administrativo, Editorial Banca y Comercio, 4a. edición, México 1972.

Noguerón Consuegra, Pedro Derecho Administrativo I, Apuntes facultad de Derecho de la UNAM, México 1974.

Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa S.A., cuarta edición, México 1991.

Enciclopedia de México, Tomo XIII, Editorial enciclopedias de México, S.A. de C.V. 1987, Edición Especial.

L E G I S L A C I O N E S

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Vías Generales de Comunicación

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Reglamento para el Servicio Público Federal de Autotransporte de Carga