

158
26
J.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ARAGÓN"

"OPERACION Y EXPLOTACION DEL SERVICIO DE
AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS"

FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE JESUS GARCIA RAMIREZ

ENEP



ARAGON

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MEXICO

1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A LA MEMORIA

DE MI PADRE

J. CARMEN GARCIA RAMIREZ

! Mi gratitud impercedera a quien
con su ejemplo de honradez, virilidad,
y esfuerzo, me enseño el camino a
seguir en la vida.

A MI MADRE

MARIA GUADALUPE RAMIREZ VALADEZ

! Mi veneración y respeto de quien
solamente he recibido además de la
vida, atenciones y cariño.

A MIS HIJOS

**MARIA GUADALUPE, MARIA DEL CON-
SUELO, JOSE JESUS Y CAROLINA**

! Per haberme enseñado a reflexio-
nar y conocer hacia donde debe -
dirigir mis pasos.

A MIS HERMANOS

JORGE, JAVIER Y MARIA GUADALUPE
Agradezco sinceramente su ayuda
y comprensión para el logro de
este propósito.

A MI PROFESORA Y AMIGA

LIC. ROSA MARIA MUÑOZ PORTILLO

Mi reconocimiento y admiración por sus
consejos y sugerencias en la realización
de este modesto trabajo.

A MI AMIGO

LIC. JOSE JULIO ROBERTO BERNAL MUÑOZ

De quién exclusivamente, he tenido favores
siempre honestos y nobles, muestra de su
persona.

A MI ESCUELA

E.N.E.P. ARAGON

Fornadora de profesionistas talentosos
y brillantes, comprometidos a las
mejores causas de México y su pueblo.

**OPERACION Y EXPLOTACION DEL
SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE
FEDERAL DE PASAJEROS**

INDICE

| | Pág. |
|--|------|
| GLOSARIO DE ABBREVIATURAS. | I |
| INTRODUCCION. | II |
| CAPITULO PRIMERO. | |
| ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE. | 1 |
| I.- EL TRANSPORTE EN LA ANTIGUEDAD. | 2 |
| A.- LA VEREDA, LA SANDALIA Y EL CABALLO. | 3 |
| B.- LA RUEDA Y LOS PRIMEROS VEHICULOS. | 6 |
| II.- ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE EN DIVERSAS CIVILIZACIONES. | 8 |
| A.- EL TRANSPORTE EN ROMA. | 8 |
| B.- EL TRANSPORTE EN ESPAÑA. | 11 |
| C.- EL TRANSPORTE EN INGLATERRA. | 13 |
| III.- ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE EN MEXICO. | 17 |
| A.- EL TRANSPORTE EN LA EPOCA PRECORTESIANA. | 17 |
| B.- EL TRANSPORTE EN LA EPOCA COLONIAL. | 18 |
| C.- EL TRANSPORTE EN EL MEXICO INDEPENDIENTE. | 20 |
| CAPITULO SEGUNDO. | |
| LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA. | 26 |

| | |
|---|----|
| I.- NOCION DE SERVICIO PUBLICO. | 26 |
| A.- CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO PARA DIVERSOS AUTORES. | 28 |
| B.- NOCION DE SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA. | 35 |
| C.- EL CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. | 36 |
| D.- PORQUE CONSTITUYE UN SERVICIO PUBLICO EL AUTO---TRANSPORTE DE PERSONAS. | 37 |
| II.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA. | 39 |
| A.- EL ACTO ADMINISTRATIVO. | 40 |
| B.- OPINION DE DIVERSOS TRATADISTAS SOBRE LA CONCESION. | 42 |
| C.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION. | 60 |
| D.- CONCEPTO DE PERMISO. | 63 |
| E.- DISTINCION ENTRE CONCESION Y PERMISO. | 64 |

CAPITULO TERCERO.

| | |
|--|----|
| LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS. | 68 |
| I.- DIFERENTES SERVICIOS DE AUTOTRANSPORTE. | 69 |
| A.- PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES. | 77 |
| B.- OPOSICION AL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES. | 78 |
| C.- CONTENIDO DEL TITULO DE CONCESION. | 79 |
| D.- TERMINACION DE LAS CONCESIONES. | 80 |

| | |
|---|------------|
| III.- EL PERMISO EN LA LEY DE CAMINOS, PUNTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL. | 83 |
| A.- REQUISITOS PARA OBTENER EL PERMISO. | 86 |
| B.- RESPONSABILIDAD DE LOS PERMISIONARIOS CON MOTIVO DE LA PRESTACION DEL SERVICIO. | 89 |
| C.- REGULACION TARIFARIA. | 93 |
| D.- CAUSAS POR LAS CUALES TERMINAN LOS PERMISOS. | 95 |
| E.- SANCIONES APLICABLES A LOS PERMISIONARIOS. | 98 |
| F.- MEDIOS DE DEFENSA LEGAL DE LOS PERMISIONARIOS ANTE LAS AUTORIDADES DEL TRANSPORTE. | 100 |
| | |
| CONCLUSIONES. | 104 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA. | 107 |

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

R.S.P.A.F.P. Reglamento para el Servicio Público de -
Autotransporte Federal de Pasajeros.

L.C.P.A.F. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte
Federal.

R.A.F.S.A. Reglamento de Autotransporte Federal y -
Servicios Auxiliares.

L.V.G.G. Ley de Vías Generales de Comunicación.

S.C.T. Secretaría de Comunicaciones y Transpor-
tes.

INTRODUCCION

La prestación del servicio de transporte de personas en vehículos automotores, se inicia en nuestro país en el primer cuarto del presente siglo. Su establecimiento, no es el resultado de estudios previos, que tengan un proyecto definido por parte de los prestadores de dicho servicio o del Estado; por el contrario, surge espontáneamente, de manera individual y dispersa, sólo hasta que se convierte en un servicio indispensable para lograr la intercomunicación de los habitantes del territorio nacional, comienza su integración y reglamentación.

De esa manera, el Poder Legislativo, con base en las facultades conferidas por nuestra Carta Magna, expidió la Ley de Vías Generales de Comunicación, instrumento jurídico que por más de medio siglo, sirvió para asegurar la eficacia en la prestación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, a través de una figura jurídica de gran importancia en el ámbito del Derecho Administrativo, como es la concesión.

Ahora bien, con fecha 23 de diciembre de 1993, entró en

III

viger la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, - dejando sin efecto en lo conducente a la operación y explotación del servicio a que nos venimos refiriendo, lo contempla de per la Ley de Vías Generales de Comunicación.

El origen de este trabajo, se encuentra precisamente en el Ordenamiento Legal, que rige en la actualidad la prestación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, ya que es inescapable la falta de respeto del legislador en la aplicación de los principios del Derecho Administrativo, al pretender cambiar la naturaleza jurídica de la concesión, confundiéndola con el permiso.

Es pertinente aclarar, que las observaciones anotadas - en este modesto trabajo, de ninguna manera agotan la problemática jurídico-legal que con motivo de la prestación del -- servicio público antes mencionado se generan.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE.

Para abordar el estudio de un tema, es de observarse en principio la regla consistente, en conocer el nombre y definición del mismo.

Obedeciendo al aserto anterior, de acuerdo con el autor francés Maurice Fabre, el transporte lo constituye "el simple hecho de trasladarse de un lugar a otro, cualquiera que sea la forma e ritmo". (1)

Tomando como punto de partida tal opinión y debido a la extensión tan amplia de la historia del transporte, haremos referencia a las experiencias, esfuerzos e inventos de mayor relevancia en este campo, que el hombre gracias a su intelecto, ha desarrollado a través del tiempo.

Así pues, la línea del progreso en el transporte terref

(1) Fabre Maurice. Historia de la Locomoción Terrestre. Editorial Continente. Madrid, Año de Edición, 1965. p. 9.

tre continúa ininterrumpida, abarca desde la prehistoria hasta nuestros días, pasando por un lento proceso de transformación tecnológica, que se inicia con la invención de la rueda y culmina con los ingeniosos mecanismos de rápidas y potentes máquinas que impulsan los veloces medios de locomoción terrestre, de la época contemporánea, como es el caso de automóviles, autobuses y ferrocarriles al servicio del hombre.

I.- EL TRANSPORTE EN LA ANTIGÜEDAD.

En el comienzo de la humanidad, el transporte surge con el hombre, según nos relata Fabre "Hemos dicho que el hombre empieza inmediatamente a desplazarse. Primero, para comer, - persigue a los animales y hace la recolección. Después, para combatir con sus vecinos o buscar mujer en la agrupación amiga o enemiga. En cualquier caso, ya se trate de la casa, de la lucha o del rapto, el primer motor, en cierto modo, es la fuerza. Como prueba ahí están las grandes migraciones, en las que los más fuertes empujan y hacen retroceder a los débiles, con lo que éstos se ven necesariamente obligados a locomocionarse". (2)

De cualquier forma, el hombre empieza por transportarse a sí mismo. Un ejercicio que nada tiene de insignificante, - ya que en verdad es un auténtico prodigio de coordinación, -

(2) Id.

considerando el juego en extremo complejo y admirable de músculos, tendones y huesos del cuerpo humano.

Cuando se despierta el ingenio de nuestros semejantes - primitivos, aunque muy precariamente, buscan los animales mejor dotados, que le sirvan tanto para el transporte de cosas como el de su persona. También es cierto que los esclavos -- son utilizados al igual que si fuesen animales de tiro y carga, situación considerada normal, en los pueblos de la antigüedad, conforme a lo expresado por Magéne Petit "La esclavitud es la condición de las personas que están bajo la propiedad de un dueño. En rigor, en todos los pueblos antiguos esta institución fué considerada como de derecho de gentes. -- Era un elemento esencial de las sociedades antiguas, encontrándose una sorpresa al considerar que los grandes filósofos aceptaban este principio como necesario y natural".(3)

Sin embargo, algunos pensadores entre ellos Platón, reconocieron que, según la naturaleza, todos los hombres son iguales y libres, condenando el empleo del ser humano, en -- aquellas tareas insultantes de su propia dignidad.

A.- LA VEREDA, LA SANDALIA Y EL CABALLO.

Puede afirmarse, que la primera vía de comunicación por

(3) Petit Magéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducción por José Ferrándiz González. 9a. edición. Editorial Epeco. México. 1977. p. 76.

donde se desplazan los grupos humanos de tiempos prehistóricos en la vereda, así lo narra Ramón García Ruiz, en su obra *Historia de las Comunicaciones Terrestres* "Allá en remotas épocas el hombre no tuvo más que sus pies para ir y venir. Con ellos abrí obscuras veredas en el monte, siguiendo quizás las pisadas del mamut o del jabalí. Con sus desnudos pies hollé el césped de las estepas y de las cañadas, en busca de agua que calmara su sed, o tratando de encontrar frutos jugosos y dulces que aplacaran el hambre". (4)

Durante siglos y milenios, el hombre mezclado con las bestias, únicamente se limitó a seguir las sendas de éstas, a lo largo de ríos, montes y grandes valles. La civilización corre por esos cauces por muchos años, solo en forma gradual se diseñan nuevas rutas, que contribuyen al futuro comercio.

Por otro lado, la invención de la sandalia representa un gran avance de la humanidad, en cuanto a su creación podemos decir "Indudablemente fueron pueblos cazadores, que al dar con sus flechas en el testuz de un animal y destrozarlo para comerlo, pudieron ver que la piel era gruesa y resistente y que recortada, podía acomodarse a la forma del pie, que ya empezaba a sangrar de tanto y tanto andar entre pedruzcos y materrales". (5)

(4) García Ruiz Ramón. *Historia de las Comunicaciones Terrestres*. Secretaría de Educación Pública. México. Año de Edición, 1944. p. 7.

(5) *Ibid.* p. 8.

Se han utilizado, desde lejanos tiempos, calzados de diferentes materiales, así tenemos que los egipcios, los fabricaron de palmera y papiro llegando finalmente al cuero, otros pueblos ibicados al norte de Europa, que habitan en regiones húmedas, tuvieron sandalias de madera llamadas zuecos.

Ya mencionamos, que al evolucionar el intelecto humano, se emplean animales fuertes y resistentes en la solución del transporte, al respecto el historiador García Ruiz nos comenta "El Asia tuvo el elefante; los incas del Perú y Bolivia la llama; otros pueblos, aunque su uso no fué muy extendido, el avestruz; unos el buey; otros el camello; otros más el asno. Pero el día en que el caballo domesticado apareció sobre la tierra, el hombre inició una serie de conquistas para el dominio del mundo que aún no terminan". (6)

Es inobjetable, el lugar tan preponderante que en la historia del transporte, se le concede al caballo, tomando en cuenta la gran variedad de usos que el hombre ha dado a este animal, como son la guerra, el campo, el comercio y hasta en los deportes y espectáculos.

Los beneficios aportados por el caballo a la humanidad, revisten tal importancia, que su creación fué atribuida a —

(6) Ibid. p. 10.

los dioses de la mitología griega, al punto que el lanzamiento al mar de varios de estos especímenes, para que Poseidón pudiera uncirlos a su carro, es clara evidencia de ello.

B.- LA RUEDA Y LOS PRIMEROS VEHICULOS.

La ciencia ha renunciado siempre, a puntualizar cuando y que hombre inventó la rueda, no obstante se reconoce que - "Las religiones dicen mucho más, aunque sea a su manera, una manera hecha de imágenes, y que, por eso mismo, resulta muy imprecisa. Tampoco cabe insistir sobre el cómo; hemos de saltar con más imaginación que rigor desde el redillo nacido al redillo vaciado, al que se aplican dos discos en las extremidades.

Las más antiguas representaciones de la rueda se remontan al cuarto milenio antes de Jesucristo, y las encontramos en Mesopotamia entre los sumerios, los acadios, los elamitas y los caldeos. Efectivamente, fueron los sumerios los primeros en utilizar la rueda, que en un principio es de una sola pieza, y más concretamente de tres placas de madera que, unidas entre sí, forman un círculo. Más tarde la vemos rodeada por una banda metálica, y más tarde aún se vacía su parte central y este hueco se salva aplicándole unos radios". (7)

Sin lugar a dudas, es la rueda el invento más grande de

(7) Padre Maurice. Op. cit. p. 11.

el hombre prehistórico, pues con base en ella, se construyen los primeros vehículos.

El pueblo sumerio, es precursor en la fabricación de vehículos, que por largo tiempo están reservados a los potentades y sacerdotes. Personajes que utilizan los carros no únicamente para transportarse, sino en rituales funerarios y la guerra incluso, su aplicación con fines comerciales es bien posterior.

Es de entenderse, lo rudimentario de dichos artefactos destinados al transporte, de acuerdo con el investigador Fabre, que nos narra "El carro de los sumerios es un vehículo muy torpemente construido y que probablemente era arrastrado por pequeños onagros o por asnos. Durante todo un milenio -- cambia muy poco, hasta la introducción del caballo procedente del Asia Central. El carro tirado por caballos no aparece hasta el año 700 antes de Jesucristo, aproximadamente; llevado a Egipto por los hicsos se convierte en el principal medio de transporte de los asirios, conquistadores de casi todo el mundo civilizado. Después, el carro de guerra, el de los héroes de Homero, el de los ejércitos del Imperio Nuevo de Egipto, el de los expedicionarios persas y el de la Grecia clásica, domina todo el mundo antiguo". (8)

Estos vehículos, aún con todas sus graves limitaciones

(8) Id.

se convirtieron en el principal medio de transporte, de casi todo el mundo civilizado de la antigüedad.

II.- ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE EN DIVERSAS CIVILIZACIONES.

A lo largo de la historia encontramos, civilizaciones de extraordinario esplendor y desarrollo, como es el caso específico de Roma, España e Inglaterra. Culturas que contribuyeron con magníficas aportaciones, para el progreso de las vías de comunicación y los medios de transporte.

A.- EL TRANSPORTE EN ROMA.

De la civilización romana, escribe el tratadista Francisco Ferría Pérez "Roma ha sido el pueblo genial por excelencia en la creación del derecho y las instituciones jurídicas-políticas. En la base de la cultura occidental se encuentran los perfiles inmutables de su inteligencia maravillosa para hacer cristalizar en las normas jurídicas, los principios indestructibles de la justicia, virtud por excelencia de la convivencia humana y sostén inmovible de las comunidades políticas con aliciente demagógico humanista, es decir, con sentido cristiano y antitotalitario en sus formas de gobierno.

Roma, además legó una fuente inagotable de sabiduría administrativa al mundo, desplegada con sin igual maestría en

la organización de sus vastos dominios imperiales". (9)

Si bien es verdad, que la cultura romana, sentó los principios de la ciencia jurídica y de las formas de gobierno, también le es que aportó valiosos conocimientos de estrategia, que son de gran utilidad, para el desenvolvimiento del transporte, al tener de lo que Maurice Fabre nos relata: "Los romanos gente práctica y que tiene que administrar un vasto Imperio, introducirán en el carro muchas mejoras. Muy pronto lo utilizarán para otros usos distintos de la guerra. Emplean hasta 20 modelos distintos, desde el carpetum de dos ruedas, ligero y rápido para aquellos tiempos, provisto de un toldo de piel que protege al conductor, hasta la gran carruca de cuatro ruedas, capaz de albergar a toda una familia. No deja de ser curioso que los romanos sigan usando un complicado y embarazoso sistema de arces ideado tres mil años antes para los tiros de bueyes. Tampoco conocen las dos ruedas anteriores giratorias sobre un eje central móvil. Este invento parece debe atribuirse a los celtas". (10)

El complemento del portentoso sistema de comunicaciones creado por los conquistadores romanos, se basó en la extensa red de caminos, mentada por el mayor de los imperios "los romanos, que al parecer aprendieron el arte de trazar caminos_

(9) Ferrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado. 11a. edición. Editorial Ferrúa. México. 1978. p. 64.

(10) Fabre Maurice. Op. cit. p. 11.

de los etruscos y de los cartagineses, tejieron una extensa red que enlazaba Ezeicia con el Sahara y las costas del Atlántico con el Golfo Pérsico; en total, cerca de 85,000 kilómetros. La calzada romana nació para usos militares, pero muy pronto fué utilizada por mercaderes y viajeros particulares. De una anchura máxima de seis a ocho metros, bombada con el fin de facilitar el deslizamiento de las aguas, estaba tapizada de losas compactas, fuertemente recibidas con un mortero muy duro. Estas losas iban colocadas sobre un firme compuesto de una capa de mampostería de unos 58 centímetros de espesor y de otra superpuesta de unos 10 centímetros. Casi siempre seguían el camino más recto entre dos puntos; todos los obstáculos eran salvados de una forma u otra. Estaban además, muy bien organizadas; las distancias eran señaladas con piedras miliarias, y cada veinte kilómetros había relevos de caballos y albergues cada 40 kilómetros. Roma estaba unida a los distintos puntos de la península por varias vías principales; la Vía Apia en dirección sureste, a lo largo de la costa mediterránea hasta Capua y la Vía Aurelia en dirección noroeste hasta enlazar con las redes de las Galias y de España. Entre las 25 ó 30 vías que de una manera o de otra, enlazaban la capital del Imperio con las provincias, las dos más importantes eran la Vía Egnecia, que se prolongaba hasta Bizancio, y la Vía Domicia, que coincidía con el itinerario de Anibal desde España a Italia". (11)

(11) Ibid. p. 12.

La dominación del Imperio Romano sobre sus colonias y posesiones, fué producto del valor y disciplina de sus ejércitos, la gran variedad y cantidad de sus medios de transporte, así como su amplia red de caminos, combinado todo éste con el mando y organización de los ciudadanos más ilustres y brillantes de Roma.

B.- EL TRANSPORTE EN ESPAÑA.

España, no escapó al demoleedor Imperio Romano en sus conquistas, en consecuencia la península Ibérica se vió influenciada en todos los aspectos de su civilización.

Cabe destacar en el ámbito del transporte, lo manifestado por Maurice Fabre "A mayor densidad de calzadas, puentes y acueductos, mayor intensidad del influjo romano en los demás aspectos de la vida económica y cultural. En España tenemos toda la parte centro-sur y noroeste cruzada por una extensa red de calzadas, cuyo trazado ha podido reconstruirse notablemente por las que todavía subsisten como por las fuentes literarias. Esta red comprendía un total de 30,000 km. entre las que eran atendidas por las autoridades del Imperio y por los municipios.

Entre los distintos tipos de carruajes que circulaban por estas calzadas figuraban la elabularia, en la que ocho o diez bueyes arrastraban hasta 500 kilogramos de carga, la an

garia y la parangaria, que también eran otros dos tipos de vehículos pesados, entre los más ligeros figuraban la reda, la carruca y la birota". (12)

Cuando Roma, cae en poder de los visigodos, en el año - 410 D.C. el derrumbamiento del Imperio arrastra consigo todo el complejo militar y comercial instaurado en España.

A su vez, las invasiones de las tribus "bárbaras" ocasionan la confusión europea, frenándose el progreso de la civilización por varios siglos. Período denominado la Edad Media, del cual España emerge apoyado en los descubrimientos y conquistas del Nuevo Mundo, e implanta la doctrina económica mercantilista, explicada por Moisés Gómez Granillo así "A la corriente española mercantilista, como ya se dijo, es más -- propio llamarla metalismo o bullonismo, y se desarrolla en los siglos XVI y XVII. Este metalismo implica una reglamentación de los metales preciosos, tanto el oro como la plata.

España se preocupó por acumular y defender el oro que - le llegaba de América, pues lo consideraba como la riqueza - máxima por excelencia y, además, como muestra de poderío y - prosperidad. En estas condiciones, su legislación se orientó a impedir la exportación del metal, por estimar que así asimilaba más riqueza y al mismo tiempo hacia descender los pre

(12) Ibid. p. 15.

precios, que para entonces habían aumentado considerablemente". (13)

Llevado el oro de las colonias de América, a través de barcos a los puertos de España, de ahí, transportaban el preciado metal, al lugar de residencia de los soberanos españoles, aprovechando el sistema de caminos trazado en el período de la dominación romana.

Pusieron tal empeño, los españoles, a la actividad del transporte, por los motivos ya expuestos, que obviamente, alcanzaron un alto nivel de progreso en la materia, pues así lo muestra el auge en el transporte de personas y carga en rutas preestablecidas, a bordo de las famosas diligencias.

C.- EL TRANSPORTE EN INGLATERRA.

En la civilización inglesa, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, localizamos, uno de los acontecimientos más trascendentales en la historia del transporte. En base a la experimentación científica, que permite combinar la fuerza de expansión de los gases con la rueda; obteniendo por resultado, la máquina de vapor, generadora de la energía motriz suficiente para el desplazamiento de ferrocarriles y automóviles, considerados los dos grandes del transporte terrestre.

(13) Gómez Granillo Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. 6a. edición. Editorial Esfinge, S.A. México. 1976. p. 34.

Debido, a la invaluable importancia, que para la humanidad poseen estos formidables medios de transporte, es necesario, realizar un esbozo del surgimiento y evolución tanto — del ferrocarril, como del automóvil.

En primer término, el ferrocarril surge, con los mecanismos primitivamente ideados para utilizar la fuerza del vapor, tendientes a poner en movimiento vehículos sin rieles, hasta que aparece el inventor inglés "George Stephenson, el hombre que domina todo el nacimiento del ferrocarril, el que durante doce años luchó solo y triunfó contra todo: máquina, vía, obras y explotaciones.

Tras haber reparado muchas locomotoras y haber construido otras, realizó al fin, en 1825, la primera línea destinada no solo a las vagonetas de carbón, sino también a los viajeros. El 27 de septiembre de ese año, la Locomotiva No. 1 — arrastró un tren cargado con seiscientos pasajeros a lo largo de los treinta y cinco kilómetros que separan Stockton de Darlington. Hay orquesta y caballero provisto de una bandera roja a la cabeza como medida de seguridad. En 1829 se proyecta una línea Liverpool-Manchester. Los señores sensados dudan entre los caballos y las locomotoras. Finalmente se deciden por las últimas. Se abre el concurso Rainhill, que pone en juego 500 libras de premio para la mejor locomotora y que — son adjudicadas a la Rocket de Stephenson, una locomotora — prevista de caldera tubular perfeccionada por el inventor —

francés Marc Segin, y que arrastra 13 toneladas a más de 25 km/h. en un recorrido de 112 kilómetros. Según el Liverpool Courier asistieron a la prueba de 10,000 a 15,000 espectadores. Probablemente nunca, en ninguna ocasión, se reunieron en un solo punto tantos hombres de ciencia y tantos ingenieros como ayer en el ferrocarril". (14)

De esa manera los ingleses, inventan el ferrocarril, lo desarrollan en el interior de su país, y finalmente en otras civilizaciones, permite al hombre tejer sobre inmensos territorios improductivos y desérticos, las redes del progreso.

Por lo que hace al automóvil, coincide en sus orígenes con el ferrocarril en Inglaterra, tal y como nos relata Maurice Fabre "Richard Trevithick, en 1801, ayudado por su primo André Vivian, construye un vehículo a vapor que podía transportar doce pasajeros a 14 kilómetros hora. En 1803 presenta un segundo vehículo, un triciclo a vapor que ensaya por las calles de Londres. Más tarde, Griffith patenta una nueva diligencia a vapor en 1821 y James en 1824 otra. Este mismo año Samuel Brown construye un motor a gas, en otras palabras, un motor de explosión. En cuanto al combustible para impulsar el pistón puede elegirse desde el gas del alumbrado hasta la esencia del terebinto. Pero se trata de un motor tan avanzado que no tiene posibilidades de prosperar. En In-

(14) Fabre Maurice. Op. cit. p. 46.

glaterra siguen naciendo máquinas de vapor, y una tras otra van sucumbiendo. Primero es la de Goldworthy Gurney hacia -- 1832 y su línea Gloucester-Cheltenham, después la de Walter Hancock en 1834 y sus diversos itinerarios como el de Paddington-Londres.

Fácilmente, se adivina la causa de este fracaso repetido de la máquina per carretera: el ferrocarril sin duda alguna, va más rápido, es más seguro, más económico, puede transportar más viajeros y arrastrar más toneladas de mercancía. El tren es un coloso, su éxito es irresistible y universal, lo desbarata todo. Añádase a esto que los cocheros son hostiles en algunos casos se transforman en saboteadores, las carreteras abominables y los poderes públicos cuando más, indiferentes. Por si fuera poco, Inglaterra dicta las Locomotive Acts según las cuales, los vehículos de vapor deben ir precedidos por un hombre a pie o a caballo portador de una bandera roja y se les prohíbe superar las cuatro millas a la hora. Es un verdadero atentado que priva a Inglaterra de todo porvenir inmediato en el campo del automóvil". (15)

No obstante, todas las adversidades y frustraciones ya referidas, tras numerosos ensayos se logra perfeccionar el motor de explosión, cuya invención no puede atribuirse a un solo individuo.

(15) Ibid. p. p. 74 y 75.

También, con el descubrimiento del petróleo y su refinamiento, el transporte adquiere un gran auge, pues además de servir como combustible para los vehículos, se emplea mezclado con diversos materiales en la pavimentación de carreteras.

III.- ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE EN MEXICO.

En este punto analizaremos, los hechos de mayor relevancia, que contribuyeron al desarrollo y transformación de los medios de transporte en nuestro país, abarcando principalmente, la etapa anterior a la llegada de los españoles, la época colonial y el México, después de la lucha de independencia.

A.- EL TRANSPORTE EN LA EPOCA PRECORTESIANA.

Los antiguos pobladores de esta tierra, desplegaron actividad en los campos relativos al conocimiento, la construcción, la manufactura, el tráfico comercial y la producción agrícola.

En tales tareas, el hombre mismo era empleado como medio de transporte, ya que se desconocían la rueda y las bestias de carga, de acuerdo a lo narrado por el historiador Vicente Riva Palacio "Es curioso saber la manera en que cargaban los objetos para transportarlos, por ser muy distinta de

la usada por los otros indios. No teniendo nuestros pueblos_ antiguos bestias de carga de ninguna clase, los mismos hom-- bres tenían que hacer este penoso trabajo, lo que sin duda - fué parte principal para que en la clase baja no se desarro- llará la inteligencia. Tan sólo en un pueblo, al norte de -- Ohicomostoc, los Yutas, encontramos perros de carga, y es de comprender que no aliviarían mucho el trabajo de los hom---- bres. Los nahoas hacían la carga al hombre desnudo, atrave-- sando en él un palo de madera lisa y muy fuerte, y cargando_ a la punta dos redes largas a modo de balanzas, donde lleva-- ban dos hanegas de maíz, y si era menester, dos hijuelos co-- mo si fuera en jaula, carga a veces tan pesada que hace blan-- dear el palo por fuerte que sea. Con esa carga caminaba el - indio tres y cuatro leguas, y el peso hacía que el palo en - que cargaba le formase en el hombro un gruesísimo callo". -- (16)

Los hombres especializados en estos menesteres eran lla-- mados tamemes. A pesar de lo rudimentario del transporte, e-- xistía una red de caminos bastante amplia; suficiente para - mantener el dominio de los mexicas sobre otros pueblos y ade-- más el incremento del comercio.

B.- EL TRANSPORTE EN LA EPOCA COLONIAL.

Los conquistadores españoles, cortarán el desarrollo na

(16) Riva Palacio Vicente. México a través de los si---
glos. Editorial Cumbre. México. 1974. p. 129.

tural de la cultura de los pueblos indígenas, implantaron en nuestro país, los usos, costumbres, lengua, instituciones y orden jurídico del reino conquistador, por un periodo de 300 años, tiempo que duró la dominación española.

Respecto de la materia que nos ocupa, podemos leer en los Apuntes para la Historia del Autotransporte "Con la introducción de asnes, mulas, y caballos durante la Colonia, -- las espaldas de los indígenas fueron relevadas como modo de transporte de mercancías. La arriería llegó a ser una actividad muy importante en México, que en 1811 representaba anualmente 681,136 duros por concepto de fletes y constituía la principal forma de traslado de carga, por ser la más adecuada a la geografía nacional. Se utilizaban también carres y carretas que eran tiradas hasta por 16 mulas cada una.

Para el transporte de personas existió una amplia variedad de vehículos jalados por caballos e mulas y con los sugestivos nombres de literas, estufas, cupés, carrozas, bombés y ferlones.

El coronel Manuel Antonio Valdés, originario de esta ciudad, propuso al Virrey Conde de Revillagigedo establecer una casa de coches que se alquilaran por horas y habiendo aceptado el mandatario la propuesta, por decreto de 20 de julio de 1793, se concedió al susodicho el privilegio para introducir esta nueva mejora.

El 15 de agosto del mismo año se inauguró el servicio con 8 coches. Estos primeros carruajes de sitio recibieron el nombre de Coches de Providencia; eran de sepandas, sin pesante, con guarnición amarilla y sus ruedas encarnadas, con un medallón en la parte trasera, en el que se anotaba el número de la unidad; y en el vidrio de la parte delantera llevaban un farelillo que era encendido después de la erección de la noche. El vehículo era arrastrado por un trenec de mulas, en una de las cuales iba montado el cochero. Don Manuel Antonio Valdés, gozó el privilegio de esta concesión hasta el año de 1802". (17)

Con la llegada de los colonizadores españoles, cambian radicalmente los sistemas de transporte. Al ampliar las veredas para convertirlas en caminos de herradura, por donde pudieran transitar las bestias traídas del viejo mundo y posteriormente los carros y carretas.

Del mismo modo, al otorgar las autoridades del virreinato las primeras concesiones, para prestar el servicio de carga y pasaje en vehículos a particulares; se establecen, los servicios fijos de diligencias, que cubren diversas rutas entre las ciudades más importantes del país.

C.- EL TRANSPORTE EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

(17) Apuntes para la Historia del Autotransporte. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. Año de Edición, 1983. p. 9 y 10.

La Guerra de Independencia, se inicia con el Grito de Dolores, dado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, la madrugada del 16 de septiembre de 1810; y culmina, con la entrada triunfal a la ciudad de México, del Ejército Trigarante, al mando de Agustín de Iturbide, el 27 de septiembre de 1821.

Con motivo, del movimiento independentista, se produce una grave crisis en todos los órdenes de la vida del país. - Los nuevos gobernantes, dictan disposiciones tendientes a remediar en lo posible, la nueva y difícil situación.

Para reorganizar la actividad del transporte, en la obra, Apuntes para la Historia del Autotransporte, tenemos -- que "Al consumarse la Independencia se acordó que los ramos de Avería y Peaje se utilizaran para la reparación de los caminos, sobre la idea de que los usuarios debían pagar su costura.

Durante el período que abarca las etapas juarista, la intervención y el triunfo de la República, el peaje se derogó y restableció sucesivamente, sustituyéndose finalmente -- por un impuesto especial a las fincas, fábricas y empresas de carruajes, cuya recaudación se usaría única y exclusivamente para la construcción y conservación de los caminos; -- sin embargo, la convulsionada situación política impidió continuar con la apertura de nuevos caminos y la conservación de los existentes,

Durante el porfirismo se dió atención prioritaria a la construcción de ferrocarriles, muchas veces paralelos al curso de los caminos: situación que contribuyó a que la red carretera continuara deteriorándose.

Los caminos quedaron a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores en octubre de 1824, pues fué hasta el 13 de mayo de 1891 cuando se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas". (18)

Los datos anteriores, nos permiten afirmar que durante esta época, la situación en materia de transporte, permaneció demasiado caótica y deficiente, a pesar de los esfuerzos de los gobernantes en turno, por imponer orden en actividades importantes.

El inicio, de la prestación del servicio de transporte de personas en vehículos automotores, que es el objeto de nuestro estudio, podemos situarlo en la segunda década del siglo XX.

Su establecimiento, no es el resultado de estudios previos, que tengan un proyecto definido de parte de los prestadores o del gobierno. Por el contrario surge espontáneamente de manera individual y dispersa, con su proliferación, co-

(18) Ibid. p. 7.

mienza su integración y reglamentación, según consta en los Apuntes para la Historia del Autotransporte "se le atribuye al mecánico René Bessel la introducción del servicio de cuatro camiones, con carrocerías hechas por él mismo y con motores de autos Prethos, para llevar pasaje y carga de la Ciudad de México a la Villa, estableciendo sus terminales en la estación de Peralville y frente a la capilla del pocito en el año de 1913. Este servicio fue efímero ya que sólo duró un año, al entrar en circulación normal el servicio de tranvías.

En 1916 el servicio de transporte de pasajeros en el Distrito Federal estaba a cargo de los tranvías. Al estallar el 31 de julio, la huelga promovida por la Federación de Sindicatos del Distrito Federal este sistema se vio paralizado. Los choferes que prestaban el servicio de autos de alquiler se apresuraron a atender la demanda, en autobuses improvisados con chasis de coches viejos, como Mercedes, Prethos, Chalmers, etc., con tablas amarradas y toldo de manta sujeto con varas como carrocería, la cual era de madera, con asientos laterales para 10 pasajeros, estribo trasero, cuatro puntales para sostener el techo y cuando llevaba se bajaban las cortinillas de lona y reinaba la oscuridad dentro del carro-mate. Las velocidades que desarrollaban no pasaban de 30 ó 40 km/h. y el consumo de gasolina era excesivo.

Cuando los trenes eléctricos reanudaron actividades, la

nueva industria del autotransporte ya había nacido". (15)

Así tenemos, que la historia del autotransporte se encuentra ligada al desarrollo tecnológico, a la evolución de los caminos y a las condiciones demográficas y socio-económicas del país.

Si bien es verdad que el servicio de autotransporte de pasajeros, surge en el Distrito Federal, también le es que, debido a la preocupación permanente del Estado mexicano, por facilitar y garantizar la intercomunicación del territorio nacional, a fin de fomentar la integración de sus habitantes y el progreso material del país, se construyen diversas carreteras, que enlazan los puntos más importantes de la nación. Además se incrementa la flota vehicular, destinada al servicio de los usuarios con nuevas y variadas rutas.

Finalmente, las leyes y reglamentos que se han formulado en materia de autotransporte, responden al momento que se vive, tal como ocurrió con la Ley de Caminos y Puentes de 1926, el Reglamento de Tránsito en los Caminos Nacionales y en los de Concesión Federal, expedido por el Presidente Plutarco Elías Calles en 1928.

Hemos tenido varias disposiciones legales, con el obje-

(19) *Ibid.* p. 15.

te de normar la actividad del transporte de pasajeros, hasta llegar a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal que es el instrumento jurídico en vigor.

CAPITULO SEGUNDO.

LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Precederemos en este capitulo, al estudio, de los conceptos de servicio público y la función administrativa, temas fundamentales del Derecho Administrativo.

Respecto del servicio público, observaremos el siguiente orden; su noción, concepto de diversos autores, noción de servicio público en la legislación mexicana, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por último porque constituye un servicio público el autotransporte de personas.

En cuanto a la función administrativa, analizaremos, - el acto administrativo, la opinión de diversos autores sobre la concesión, naturaleza jurídica de la misma, el concepto de permiso y la distinción entre concesión y permiso.

I.- NOCION DE SERVICIO PUBLICO.

Uno de los conceptos más discutidos e imprecisos en su

definición es el de servicio público, conforme a lo explicado por el maestro Miguel Aosta Romero "nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, dentro del --- cual llena una orientación y una necesidad muy peculiar de la organización del Estado francés, la escisión clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional. Su evolución es, en la doctrina, muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público, posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando el vaso de cristal de los vocablos servicio público, sin que los autores se hayan puesto de acuerdo en aquellos -- que con esas palabras quieren significar e inclusive, a pesar de la poca y pedereza desarrollo del concepto, encontramos ya muy series estudios acerca de la crisis de la noción del servicio público en Francia, país de su origen". (20)

Así, con motivo de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial, se crea todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera resolviera sobre las controversias, surgidas de la Administración Pública.

A mediados del siglo XIX, el principio de la separación de poderes era interpretado, en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier -

(20) Aosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1990. p. 369.

materia del contencioso administrativo.

A.- CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO PARA DIVERSOS AUTORES.

Anetaremos, diversos conceptos de servicio público, que nos proporcionan, algunos estudiosos del Derecho Administrativo, recordando que no hay nada más imprecisa, que la relativa al servicio público; por consiguiente, las definiciones que escribiremos no pueden concordar por estar sujetas, a circunstancias de orden político-jurídico e político-económico, de ese modo, existe la mayor disparidad de criterios.

A continuación, enunciaremos los conceptos de servicio público, que a nuestro juicio son de mayor importancia.

a).- León Duguit, considera como servicio público "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante". - (21)

Sin embargo, el mismo León Duguit, admite que esta ne--

(21) Duguit León. Manuel de droit constitutionnel. Ancienne Librairie Pentecing y Cie. , Editeurs. Paris. 1918. p. 73.

ción de servicio público es bien vaga, ya que no indica, cuáles servicios, tienen en realidad el carácter de públicos. - Pero, estima que la idea fundamental, contiene una obligación impuesta a los gobernantes por el simple hecho de ser gobernantes.

Creemos, que no es posible, aceptar que la noción de -- servicio público, sea la consecuencia de la distinción entre gobernantes y gobernados. Tampoco, que la noción de soberanía, sea sustituida por la de servicio público, convirtiéndole en el fundamento del Derecho Público.

b).- Maurice Hauriou define el servicio público de la siguiente manera "Un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública". (22)

Hauriou considera cinco elementos del servicio público en su definición:

1.- Servicio técnico.- Toda servicio público, en sentido administrativo de la palabra, implica una parte técnica. Sin duda la actividad jurídica está asociada a la actividad técnica, pero aquella no hace desaparecer a ésta, al menos - en los servicios de una actividad técnica, sino únicamente -

(22) Hauriou Maurice. Précis de droit administratif et de droit public. Huitième édition. Librairie Recueil Sirey. Paris. 1914. p. 13.

al servicio del derecho, como en la legislación e en la jurisdicción, no se está en presencia de una actividad administrativa, sino de una actividad puramente política y gubernamental.

2.- Servicio regular y continuo.- La continuidad y la regularidad de los servicios públicos en un país centralizado revelan un carácter impresionante, el servicio postal y los transportes funcionan todos los días, lo mismo de noche que de día y a las mismas horas, la policía y la defensa son prestados todos los días, el alumbrado todas las noches, --- etc. Esta continuidad y esta regularidad hacen visible una característica que presenta la idea de servicio: dar al público una ventaja e una comodidad usuales. Desde el momento en que los servicios públicos funcionan regularmente después de un cierto tiempo, llegan a ser un elemento de la vida civil, esto es, los habitantes adquieren el hábito de contar con ellos y pierden la costumbre de proveer por sí mismo a las necesidades que antes satisfacían individualmente. El servicio público, y por consecuencia el régimen administrativo, son un fruto tardío de la civilización.

3.- El servicio prestado al público para la satisfacción de intereses generales.- El servicio es prestado a todos los habitantes del país, considerados individualmente iguales. Esta igualdad del servicio es uno de los motivos de la organización de los servicios públicos, en principio la prestación debe ser gratuita.

4.- El servicio público como factor de orden público.- El orden público crea la idea de una paz pública. Aunque el servicio es prestado al público, este es, a los individuos, sólo le es para una necesidad pública o para la satisfacción de un interés general. Es preciso que el servicio responda a un interés de orden general: Interés superior de la defensa, interés de policía, etc. No pueden organizarse servicios públicos para satisfacer intereses particulares. La policía no se obtiene sólo de una manera directa por el reglamento y el gendarme, se obtiene de una manera indirecta por buenos servicios, bien organizados. Los servicios públicos contribuyen a crear el orden, porque el orden es una necesidad pública; no tienen por finalidad crear riqueza económica, puesto que la riqueza no es una necesidad pública, sino por el contrario una necesidad privada.

5.- El servicio público es asegurado por una organización pública.- En esta teoría la organización pública asume una importancia capital. Este elemento ha sido explicado en relación con los recursos para mantener el funcionamiento del servicio público, administrado por personas de derecho público, recursos provenientes de un den común y que tiene como consecuencia el carácter no lucrativo de los servicios públicos.

El criterio dominante, en el concepto comentado, es el que sostiene que los servicios públicos son una parte de la actividad de la Administración Pública.

c).- Rafael Bielsa, dice lo siguiente "Concepto lato -- del servicio público. De una manera general el concepto lato de servicio público (es decir, comprensivo de todos los servicios "del público", de los servicios propios y de los impropios) puede darse en los términos siguientes: toda actividad pública o privada, regulada por la ley (ley, decreto, ex denanza, siempre que el órgano que la regula sea competente. Pero esta noción de servicio público debe desecharse por insuficiente, pues comprende servicios de interés público, y no precisamente "servicios públicos". Hay servicios que el público aprovecha, y que algunos llaman simplemente de necesidad pública, que están libradas a la iniciativa y a la ejecución privadas.

Por lo demás, los servicios públicos propios deben diferenciarse de los impropios; esta diferencia tiene importancia, como lo demuestran las nociones siguientes:

1o.) Servicios públicos propios son los que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesionario. 2o.) Servicios públicos impropios son aquellos que tienen de común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino que tan solo los reglamenta. Entre estos servicios están no pocos de los llamados de interés público o de necesidad pública". (23)

(23) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. 6a. edición. T. I. La Ley. S.A. Editora e Impresora. Buenos Aires. 1964. p. 458 y 459.

Bielca, habla de dos diferentes tipos de servicios públicos; diferenciándolos en servicios públicos propios y servicios públicos impropios. Aquéllos son los que presta el Estado directamente, o bien los concede a particulares; los segundos únicamente los reglamenta.

d).- Andrés Serra Rojas define el servicio público en los siguientes términos "es una actividad técnica, directa e indirecta, de la administración pública activa e autorizada, a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (24)

Es de precisarse, que la concesión de un servicio público a los particulares, establece un régimen en transición, - que no debe desvirtuar la verdadera naturaleza del servicio público. Por vía de ejemplo, la tabulación tarifaria corresponde siempre a un régimen de derecho.

De todos los criterios expresados, no se obtiene un concepto uniforme acerca del servicio público, pues para algunos el órgano es el que da ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico al cual se encuentra sometida la actividad, para algunos más es la propia actividad, e ---

(24) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 9a. -- edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México. 1979. p. 79.

bien la finalidad que se persigue, no existe, como vemos un concense respecto de cual es el contenido del servicio público.

No obstante lo anterior, si condensamos las ideas apuntadas, tenemos que los caracteres más importantes del servicio público son:

- 1.- Una actividad técnica encaminada a una finalidad.
- 2.- Esa finalidad, es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho.
- 3.- La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).
- 4.- Un régimen jurídico que garantiza la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general.

Indiscutiblemente, la generalidad de estos conceptos -- acarrea críticas y discusiones, en un medio tan cambiante y en evolución constante como lo es el Derecho Administrativo.

En lo personal, estimamos que el servicio público es -- una actividad técnica e especializada, encaminada a satisfacer necesidades de interés general mediante prestaciones concretas, sujeta a un régimen jurídico que determina los prin-

principios de regularidad, uniformidad y adecuación. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (a través de concesiones).

El concepto antes dado, no agota todas las posibilidades, pues una idea tan general y cambiante como es la necesidad básica de la población, variará de acuerdo con las circunstancias históricas, políticas, económicas, y aún de ambiente y climatológicas.

B.- NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

En este punto acudiremos a lo expresado por el maestro Gabino Praga, considerado por algunos estudiosos del Derecho el fundador en nuestro país, del Derecho Administrativo, --- quien nos dice "Dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público, --- pues mientras que en algunos preceptos como los artículos -- 3o., 73, frac. XXV y 123, fracs. XVIII y XXIX de la Constitución Federal se habla de la educación como servicio público, de las huelgas en los servicios públicos y de los servicios explotados e concesionados por la Federación, en los artículos 5o. y 13 de la misma Constitución los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos y en los artículos 27, - frac. VI y 132 constitucionales y 2o., frac. V y 23 de la -- Ley de Bienes Nacionales y 217, 218, 220 y 222 del Código Pa

nal relative a los delitos cometidos por funcionarios públicos, la expresión de servicio público se encuentra usada con el sentido de organismo u oficina pública". (25)

De ese modo, vemos, que esas palabras de servicio público no siempre se emplean con el sentido y connotación que -- les hemos asignado, sino que en ocasiones se utilizan en la ley con otro sentido diferente, y ello obedece a que los legisladores y también los juristas carecen de gran imaginación para crear un nuevo vocabulario jurídico, y no darle varios significados a un mismo vocablo.

C.- EL CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Diversas ejecutorias, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente de la quinta época, marcan algunas características para configurar el concepto jurídico de servicio público, en la doctrina mexicana:

"En derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública

(25) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 3^a. edición, revisada y actualizada por Manuel Fraga. Editorial Porrúa. México. 1992. p. 243.

lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de per_
sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses gene
rales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados
respectivos sean nombrados por el poder público y formen par
te de la administración". Sem. Jud. Fed. V. época. T. XV. —
pág. 1252.

"La condición de que la administración deba centralizar
el servicio para que éste se considere público, ha sido obje
to de rectificación enérgica al estimarse que los servicios_
públicos pueden también suministrarse por empresas priva----
das". Sem. Jud. Fed. V. época. T. XXXII. pág. 823.

Es evidente la influencia de la doctrina francesa, al -
definirse, la noción de servicio público en la jurispruden--
cia mexicana, particularmente en la primera ejecutoria trans
crita.

El Derecho Administrativo en México, debe tener una ---
fuente creadora propia en las resoluciones de la Suprema Cor
te de Justicia de la Nación, para lo cual es necesario, cons
truir las nociones básicas en esta materia, con las aporta--
ciones y el talento de los más brillantes y eminentes juris-
consultos mexicanos.

D.- PORQUE CONSTITUYE UN SERVICIO PUBLICO EL AUTOTRANS-
PORTE DE PERSONAS.

Una vez, Expuestos algunos de los criterios más autorizados, acerca de la noción de servicio público y reconocidas sus características de mayor importancia, procederemos a observar porque el autotransporte de personas, cubre el perfil jurídico del servicio público, atendiendo por supuesto a los siguientes puntos:

a).- De las necesidades, que en general todas las personas tenemos, la de transporte, sabemos que es una de las más esenciales, indiscutiblemente.

b).- El servicio público a que estamos aludiendo, debe ser prestado por el Estado, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 30. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que a la letra dice "Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El ejecutivo ejercitará sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras dependencias del Ejecutivo Federal".

c).- El régimen jurídico, que garantiza la satisfacción constante y adecuada del precitado servicio público, lo tenemos en todas aquellas disposiciones legales que sobre la materia se han emitido, como la Ley de Vías Generales de Comunicación, en su momento, y actualmente en la Ley de Caminos,

Puentes y Autotransporte Federal. Ordenamientos en los que se ha concesionado la prestación del servicio público de autotransporte de personas a particulares.

II.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Todo Estado, independientemente de su forma de gobierno tiene que realizar determinadas funciones, que son esenciales para alcanzar sus fines.

De la parte orgánica, en el texto de nuestra Carta Magna, se desprenden las funciones que corresponde desempeñar - al Estado, en materia legislativa, jurisdiccional, y administrativa.

De esta última, el autor Gabino Fraga comenta "La función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo". (26)

Desde el punto de vista formal, es aplicable tal criterio, debido a que normalmente el ejercicio de la función administrativa pertenece al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, es de señalar, que no pueden equipararse a los actos administrativos dentro de la función administrati-

(26) Ibid. p. 53.

va efectuada por el Ejecutivo; el ejercicio de la facultad - reglamentaria, que es intrínsecamente de naturaleza legislativa; ni la resolución de controversias en materia agraria, electoral y administrativa, pues son actos que corresponden a la función jurisdiccional, aunque sean realizados por el propio Poder en comento.

Desde luego, los casos de excepción observados, no anulan el principio general de la función administrativa a cargo del Ejecutivo, ni son obstáculo para que el mismo Poder tenga a su cargo otras actividades.

A.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los actos jurídicos y materiales, derivados de la función administrativa realizada por el Poder Ejecutivo Federal son denominados actos formalmente administrativos.

Cabe destacar, de la gran variedad de actos administrativos, la clasificación hecha por Praga:

"Por razón de su contenido los actos administrativos -- pueden clasificarse en las siguientes categorías:

1a. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

2a. Actos directamente destinados a limitar esa esfera.

jurídica, y

3a. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de la primera categoría se encuentran, entre otros, los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.

De la segunda categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones". (27)

Así resulta, que el acto administrativo comprende el criterio formal y material de la función administrativa, efectuada por el Ejecutivo bajo el orden jurídico, ya sea ampliando o limitando sus relaciones con los particulares, o bien con otros entes públicos, a través de actos jurídicos concretos y actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las de

(27) Ibid. p. p. 234 y 235.

más actividades que le corresponden.

B.- OPINION DE DIVERSOS TRATADISTAS SOBRE LA CONCESION.

Antes de comentar algunas de las opiniones, que sobre la concesión se han emitido, es necesario hacer un enfoque de la evolución histórica, de tan importante institución en el ámbito del Derecho Administrativo, al tener de lo apuntado por Miguel Acosta Romero:

"Los orígenes de la concesión son remotos, se hablaba antiguamente de privilegios que otorgaban los soberanos para premiar a sus servidores, por servicios recibidos; generalmente consistían en otorgarles ciertas partes del territorio, así se hablaba de concesiones territoriales. También había concesiones de comercio y aún para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales, como las concesiones que se otorgaron por Inglaterra y Holanda a las compañías de las Indias Orientales.

En España se precisa con perfiles bien definidos la concesión minera, sobre todo en los territorios coloniales.

Así, encontramos numerosas disposiciones legales que regulan la materia minera y que son aplicables al territorio de Nueva España; la primera fue la cédula de 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada, por Felipe II, y que reconocía

que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta e del subsuelo y se concedía su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona.

El 10 de enero de 1559, se expidió por la princesa Doña Juana, una Ley de Minas, anulando las antiguas mercedes e incorporando las minas de oro, plata y azogue a la Corona, cuando no se hubieron trabajado.

El 7 de marzo de 1563, se expidieron las Ordenanzas de Minería llamadas del Antiguo Cuaderno, y, posteriormente, el 22 de agosto de 1584, se expidieron otras Ordenanzas, llamadas del Nuevo Cuaderno, que constituyen una verdadera codificación sobre las minas y que perfilan principios que después observaremos en la concesión minera.

Las Ordenanzas de Aranjuez fueron expedidas en 22 de mayo de 1763, y en el título V, hablaban del dominio radical de las minas y de su concesión a los particulares y del derecho que por este deben pagar. Estas Ordenanzas rigieron en México Independiente, hasta el Código de Minería de 22 de noviembre de 1884.

En otras materias, verdaderamente se firmaron contratos entre la Administración Pública y los particulares para prestar determinados servicios públicos y utilizar bienes del Es

tado. En esos contratos, las partes estipulaban la serie de condiciones financieras y de toda índole, que afectarían a la actividad del concesionario; en ocasiones señalaban también en ellos las tarifas que pagarían los usuarios, ya que en esa época la legislación administrativa era muy escasa.

En los Estados Unidos Mexicanos, los contratos a través de los cuales se otorgaban concesiones, fueron muy utilizados en el siglo pasado.

Así, tenemos que, en materia bancaria, el primer contrato de concesión, fue el de 30 de julio de 1857, para establecer lo que se denominaría Banco de México; en 1864, un contrato-concesión al Banco de Londres y México; el 23 de agosto de 1861, se celebró un contrato entre el Banco Franco-Egipcio y el Presidente Manuel González, para establecer un Banco de Depósito, Descuento y Emisión, denominado Banco Nacional Mexicano; el 18 de febrero de 1882, el contrato-concesión para el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario; el 15 de junio de 1883, se celebró un convenio con el señor Francisco Suárez Ibañez, para establecer el Banco de Empleados.

En materia de energía eléctrica, se celebraron, entre otros, los siguientes contratos-concesión: en 1895, con el señor Arnold Vaquís, representante de la Société Du Necaxa, para explotar las caídas del río Necaxa; se traspasó posteriormente este contrato-concesión con aprobación del Congre-

se de la Unión, el 24 de marzo de 1903, a The Mexican Light and Power Co.; el 31 de marzo de 1896, las autoridades del Distrito Federal celebraron contratos-concesión con la empresa Siemens Halske de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Mexcalco; en 1896, se celebró un contrato-concesión con el señor Ernesto Pugibet para explotar una caída de agua en el río Monte Alto; el 12 de septiembre de 1900 se celebró un contrato-concesión entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican Gas and Electric Co. Limited.

En materia de ferrocarriles, el primer contrato-concesión se celebró el 22 de agosto de 1837, entre el Presidente Anastasio Bustamante y Francisco de Arrillaga, para construir una vía férrea de México a Veracruz (no se llegó a construir); el 31 de octubre de 1853, se firmó un contrato con el señor Juan Laurié Richards, para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla; el 18 de mayo de 1861 se otorgó el derecho al señor Antonio Escandón para continuar dicha construcción; para el ferrocarril de Tehuantepec, hubo múltiples contratos-concesión: el 10 de marzo de 1842, con el señor don José de Garay; el 5 de febrero de 1853, con la Compañía A. G. Slee; el 18 de enero de 1878, con el señor Edward Learned; en 1896, se firmó un convenio con la casa inglesa Pearson and Sons Limited, para tomar la compañía explotadora del ferrocarril nacional de Tehuantepec; el 8 de septiembre de 1880, se otorgó a la Compañía Ferrocarril Central México, la construcción del ferrocarril entre México y Paso,

del Norte (hoy Ciudad Juárez, Chih.), y el 13 de septiembre de 1880, a la Compañía del Ferrocarril Nacional, la construcción de la vía de México a Nuevo Laredo.

Es así como se observa que, durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a través de contratos; sin embargo, la evolución de los principios que regían estos conceptos a través del tiempo, ha ido cambiando -- los mismos, al grado de que, en nuestra opinión, es posible afirmar actualmente que en los Estados Unidos Mexicanos, la concesión ya no tiene ningún elemento contractual, sino que es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa y en ciertos casos, no sólo se ha eliminado ya el concepto de contrato en esta materia, sino que el Estado se ha reservado para sí la realización de determinadas actividades que se consideran de interés público y que antes eran realizadas por los particulares a través de concesiones; así tenemos que de acuerdo con las reformas de 29 de enero de 1960, el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, en materia de hidrocarburos y petróleo, no se otorgan concesiones o contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado. Asimismo, en materia de energía eléctrica y energía nuclear, tampoco se otorgarán concesiones a los particulares, y esa actividad corresponde exclusivamente realizarla al Estado mexicano?. (28)

(28) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 350 a 352.

Como puede apreciarse, en la evolución histórica de la concesión administrativa, derecho exclusivo de emprender una obra pública determinada, o una explotación sometida al consentimiento previo de la autoridad, va perdiendo su significado tradicional para interpretarse en nuevas nociones encuadradas en el Derecho Administrativo.

De las opiniones formuladas, en torno a la concesión, - por varios estudiosos del Derecho Administrativo, nos parece conveniente citar las siguientes:

a).- El maestro Andrés Serra Rojas opina:

"La concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.

La palabra concesión viene del latín concessio, derivada de concedere conceder. "Término genérico que califica diversos actos por los cuales la Administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, e respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las

veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de --- ciertas prerrogativas administrativas". Henri Capitant. *Vec. Jur.* pág. 134.

Entre las actividades privadas de interés público, destaca en forma preferente en nuestro derecho administrativo - la concesión administrativa. Esta materia ofrece un motive - de investigación amplia, aunque no podemos dejar de mencio-- nar la tendencia a eliminar del campo de la concesión mate-- rias que antes formaban sus campos básicos.

Las antiguas teorías sobre la concesión administrativa, derecho exclusivo de emprender una obra pública determinada, o una explotación sometida al consentimiento previo de la au-- toridad, o disposición de una percepción del dominio público, - va perdiendo su significado tradicional para encerrarse en - nuevas formas de acción administrativa.

El estado mexicano en la actualidad se enfrenta a gra-- ves y urgentes problemas, que la iniciativa privada está en - la imposibilidad de atender, tales como: una justa distribu-- ción de la riqueza pública, la explosión demográfica, el de-- sarrollo económico total, la incontrolable alza de precios y la insuficiencia de los artículos de primera necesidad, la - insuficiencia de los salarios y otras causas como el desem-- pleo y la inflación.

En la concesión se establecen los derechos que corres--

ponden legalmente a la Administración pública, para atender al funcionamiento de los servicios públicos, al dominio y administración de sus bienes y las demás situaciones que las leyes administrativas consideran como elemento concesionable.

La administración pública confiere, delega u otorga esas facultades a una persona jurídica, privada o pública, que se denomina el concesionario, el cual adquiere un derecho e poder jurídico, que no tenía antes del otorgamiento de la concesión, al mismo tiempo que contrae determinadas obligaciones relacionadas con la concesión.

El derecho administrativo mexicano, a diferencia del francés, cuya jurisprudencia creó esta institución administrativa, con relación a la noción de servicio público, emplea un concepto extenso de concesión, aunque se manifiestan nuevas modalidades en torno a la concesión industrial. Este último emplea un concepto extenso de concesión, aunque se señalan algunas inexactitudes terminológicas.

El derecho administrativo italiano y el español hacen un empleo más amplio del término concesión: "Hoy nos dice Garrido Falla- parece haberse llegado a una fijación del concepto con el que se alude, tanto a aquellos actos que transfieren a un particular facultades originariamente administrativas, como a los que crean a su favor un derecho o capaci-

dad prevista en el ordenamiento jurídico". (29)

Para analizar los principios comunes a la concesión, -- nos apoyaremos en las soluciones que la ley administrativa -- ha adoptado, estableciendo los puntos de mayor uniformidad -- de esos principios.

Significado de la concesión. -- La concesión administrativa es un procedimiento eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así le estima útil e conveniente, o se le impide su propia organización.

Durante el siglo XIX y comienzos del presente, el Estado mexicano venía celebrando contratos-concesión y otras formas jurídicas, en materia de bancos, energía eléctrica, ferrocarriles, minería. Esta última se remonta al régimen colonial.

La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional crea nuevos centros de trabajo, al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por concepto de impuestos. El particular, estimulado por el espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para una explotación intensiva de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios pú-

(29) Cfr. Garrido Falla Fernando. Cit. Pes. Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 224.

blicos concesionados. De todas maneras y a través de la re--
versión, los bienes concesionados pasan a poder del Estado, _
el que puede determinar el tipo de explotación que se les de
de dar.

La tendencia dominante hacia la nacionalización y la me-
xicanización de las actividades que caen bajo el campo de la
concesión, han disminuido en forma importante por lo menos -
en la etapa actual de nuestro desarrollo, que sigue injusta-
mente desconfiando de la acción eficaz y moral de los órga--
nos públicos.

El Estado paulatinamente ha venido eliminando del campo
de la concesión a determinadas materias; tal es el caso del _
régimen del petróleo que proscribe la concesión petrolera; -
en el campo de la industria eléctrica se eliminaron las con-
cesiones y las empresas pasan a la administración del Estado
bajo nuevas formas administrativas, en las que se incluye la
Comisión Federal de Electricidad, que ve aumentada su activi-
dad y sus importantes inversiones; en la industria minera, -
determinados elementos como el uranio, el berio, el oro y --
plata se sujetan a restricciones de distribución y venta; en
tanto que el Estado fomenta la regulación directa de los ser-
vicios públicos o en empresas de participación estatal.

En materia de transportes la nacionalización se ha plan-
teado ante los graves problemas que origina, principalmente _

los transportes urbanos, independientemente de que se han nacionalizado los ferrocarriles y se han creado instituciones descentralizadas como la red de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y el Metro de la Ciudad de México.

Las graves responsabilidades del Estado lo obligan paulatinamente a ir rescatando de la actividad privada a aquellas materias en las que debe predominar el interés general, sin obstáculos e intereses privados, que puedan interferir con su régimen. No debemos olvidar que la experiencia enseña que los particulares no son siempre aptos para asumir aquellas tareas del Estado dominadas por el interés general". -- (30)

b).- Gabino Fraga dice que la concesión administrativa:

"... es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado". (31)

Consideramos, bastante incompleta la definición anterior de la figura jurídica administrativa conocida por concesión. Toda vez, que el autor, manifiesta que es un acto, pero no dice cual es la naturaleza de tal acto, ni si es vitalicio o temporal, ni si es gratuito u oneroso.

(30) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 223 a 226. T. II.

(31) Fraga Gabino. Op. cit. p. 242.

c).- Miguel Acosta Romero expresa:

"El término de concesión puede significar varios sentidos.

a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

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

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

b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.

c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión". (32)

El concepto dado de concesión, no es unitario, pues si bien se podría considerar como tal el proporcionado en el inciso a), el mismo autor afirma que el término concesión tie-

(32) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 352 y 353.

en varios sentidos, por lo tanto no se puede decir que brinde un concepto unitario de una de las figuras jurídicas más importantes del Derecho Administrativo.

Así entonces, hay varias y diferentes definiciones de la concesión, y en verdad los autores no logran ponerse de acuerdo para dar una concepción fija y precisa. Ello obedece a que la palabra concesión se usa en muy diversos significados y con ella se designan distintas instituciones, el uso prematuro de este término se verifica en la práctica, en las leyes, y aun en los autores, a pesar que en la doctrina se ha procurado con ahínco fijar sus caracteres.

Sin embargo, en lo personal opinamos, que la concesión es aquel acto administrativo y discrecional del poder ejecutivo por medio del cual se faculta a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público, o bien para la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad del Estado.

También, en cuanto a los elementos subjetivos de la concesión tenemos:

1.- La autoridad concesionaria, que puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal.

2.- El concesionario, que es la persona física, o jurídica, a quien se otorga y que es el titular de la concesión.

3.- Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

De la misma forma, los principios que regulan el régimen jurídico de la concesión y las relaciones entre la Administración y el concesionario, está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente, el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad. Destacaremos los principios referentes a:

1.- Capacidad del concesionario.- La capacidad del concesionario se aprecia a través del estudio del régimen jurídico de cada Estado y que puede ser más o menos restringido.

Hay Estados que no señalan ningún límite de capacidad a los concesionarios, o establecen un mínimo de requisitos; el concesionario puede ser nacional o extranjero, la concesión sobre ciertas actividades puede otorgarse a los particulares.

2.- Capacidad técnica del concesionario.- Es posible apreciarse en dos aspectos: personal y material.

a) Personal. El concesionario debe reunir ciertos requi

sitos mínimos de capacidad técnica, ya sea en lo particular, e mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concesionada, especialmente si se trata de un servicio público.

b) Material. Los medios necesarios para prestar la concesión, consisten en el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo, necesarios para realizar esa actividad.

3.- Capacidad financiera del concesionario.- La capacidad financiera es también otro requisito que generalmente se exige al concesionario, consistente en que éste debe tener el capital que le permita contratar al personal que va a prestar el servicio, el que va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado, y adquirir el equipo, y los bienes que también se destinarán a ese efecto.

4.- Plazo.- Normalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo, durante el cual, el concesionario disfruta de los derechos derivados de este acto.

No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, pues, tal requisito va paralelo con las ideas políticas que sustentan los gobernantes de los diversos países. En Estados de ideas liberales, como se extienden en el campo de la eco-

nomía, habrá concesiones por plazos sumamente largos, y aún_ concesiones en que no se establezca duración, caso actual de nuestro país; por el contrario, en países que intervienen en mayor grado en la actividad económica y en todos los órdenes se restringe el plazo.

5.- Derechos del concesionario.- Nacen y se generan con el acto de la concesión. Desde este punto de vista, la conce- sión es constitutiva y esa característica la distingue del - régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en el que - el particular tiene derechos previos.

Una vez otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de servicio pú- blico, el de establecerlo y explotarlo; en la de bienes del_ Estado, el de utilizarlos, y en ciertas ocasiones apropiarse los.

Los derechos derivados de la concesión, casi siempre -- son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutar- los por él mismo, ya que sería imposible, sí vigilar perso- nalmente su ejercicio.

6.- Obligaciones del concesionario.- Son:

a) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión, ~~ann~~ cuando se contrate personal, porque material-

mente no pueda llevarse a cabo todos esos actos, pero aquél_ deberá estar bajo su supervisión.

b) No transferir, enajenar, o gravar, los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente.

c) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.

d) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes.

e) Prestar el servicio público, o explotar los bienes - en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

7.- Rescate.- Es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado; el rescate es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa, rescata los bienes que había concedido previamente, -- por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación, ese rescate constituye un caso típico de revocación administrativa. Se dice que es rescate, porque los bienes mun-

ca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.

8.- Derecho de reversión.- Es una institución administrativa que opera en las concesiones y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.

9.- Procedimiento para otorgar la concesión.- El procedimiento para otorgar la concesión se inicia con una solicitud del particular, en la que se llenan todos los requisitos que exigen las disposiciones legales.

10.- Extinción de la concesión.- Los modos de extinción de la concesión son varios; el más normal es el cumplimiento del plazo; luego tenemos la falta de objeto o materia de la concesión; la revocación; la caducidad; la rescisión y el rescate.

No hay precisión en la legislación administrativa sobre las causas de terminación antes aludidas, se utiliza una terminología a veces imprecisa; la práctica se orienta a considerar después del plazo, a la caducidad, como causa de terminación más importante, cuyo procedimiento es llamado de incurso en caducidad.

C.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

En la doctrina administrativa, no hay uniformidad de -- criterios que permitan fijar la naturaleza jurídica de la -- concesión. De las diferentes opiniones que se han expresado al respecto, Andrés Serra Rojas las explica en estos términos:

"a) La teoría contractual de la concesión.

La teoría contractual es la teoría tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, principalmente la concesión de servicio público.

La concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la Administración pública y el concesionario, que es una persona física o una persona jurídica colectiva. El concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio mediante prestaciones de carácter económico.

b) La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario regulado por la ley de la materia.

Para esta opinión la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que

la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

c) La concesión como un acto mixto.

La tesis que prevalece en los diversos autores, es la que considera a la concesión como un acto mixto: un acto unilateral y un acto contractual. La concesión se descompone en dos elementos: la situación reglamentaria y el contrato administrativo. La situación reglamentaria resulta de la organización del servicio y es la parte más importante; la contractual le está subordinada; es esencialmente de naturaleza financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume. Del carácter complejo del acto de concesión resulta que el concesionario se halla en una situación jurídica especial, en el sentido de que en la parte reglamentaria se consignan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas. Así, no está el concesionario en una situación puramente contractual, como el contratista de obras públicas, puesto que el concedente asegura el funcionamiento de un servicio público; ni estrictamente legal o reglamentario, como el funcionario público, porque no deja de ser un simple particular.

De estas diversas teorías la que predomina principalmente en la doctrina administrativa francesa es la que considera la concesión como un acto mixto. Daez considera que la --concesión resulta de un acuerdo de voluntades entre el concesionario que acepta, bajo ciertas condiciones, administrar el servicio público y la administración que le confía esta gestión. Este acuerdo de voluntades se une al peligro de condiciones establecido por la administración, que fija las reglas de funcionamiento del servicio, las tarifas que deben percibirse de los usuarios, las sanciones en caso de faltas del concesionario a sus obligaciones, la duración de la concesión, etc." (33)

Es necesario no cerrar los ojos ante la realidad de las instituciones administrativas. La concesión, como otras tantas figuras del Derecho Administrativo, son instituciones en transición. De afirmarse el Estado liberal la concesión seguirá siendo un medio auxiliar del Estado para impulsar su desarrollo económico; de acentuarse el Estado intervencionista, la concesión deberá tender a desaparecer.

Por su parte Miguel Acosta Romero manifiesta:

"Si se hace un examen metodológico de los regímenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría

(33) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 233 y 234. T. II.

de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran -- ningún convenio o contrato con la Administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, aun cuando en ciertas ramas se les llama contrato-concesión, como en materia de transportes, en nuestra opinión impropriamente; existen con poca frecuencia algunos contratos-concesión en la experiencia actual administrativa, como son los relativos a la utilización de la zona costera en ciertos puertos de la República, y que son los que celebra la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial y el Departamento de Pesca con los concesionarios; pero, en nuestra opinión, esto viene a constituir la excepción que confirma la regla. (34)

De acuerdo con lo antes expuesto, la concesión constituye, un acto administrativo discrecional del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión.

D.- CONCEPTO DE PERMISO.

En la doctrina administrativa, se han identificado como sinónimos del permiso a la autorización y la licencia, de este modo, el maestro Gabino Fraga nos explica:

(34) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 353.

"La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo". (35)

El concepto de permiso es empleado con diversos significados. Pero, en esencia, la autoridad administrativa permite a un particular el ejercicio de un derecho preexistente, cuando considera satisfechos los requisitos que se fijan para asegurar el interés general.

E.- DISTINCION ENTRE CONCESION Y PERMISO.

Es nuestro propósito establecer la distinción conceptual que existe entre los vocablos aludidos al tenor de las definiciones apuntadas anteriormente, que comprenden los aspectos de mayor relevancia en el ámbito del Derecho Adminis-

(35) Praga Gabino. Op. cit. p. 236.

trativo.

Al comparar los caracteres de la concesión y el permiso tenemos las siguientes diferencias:

a).- En la concesión, el particular sólo tiene derecho a pedir que se le otorgue una, pero no tiene el derecho a tener una, ya que el prestar el servicio público le corresponde al Estado, del mismo modo que la cosa o bien objeto de la explotación, es propiedad del Estado. En consecuencia corresponde a la Administración Pública, determinar si otorga o no la concesión.

En cambio en el permiso, la persona que lo pide, tiene un derecho previo que le asiste a ella conforme a la ley, y no va a pedirle al Estado la creación de un derecho a su favor.

b).- La concesión, la autoridad administrativa, puede conferirla o no, según considere conveniente, el que se preste el servicio público por un particular, o que se explote un bien propiedad del Estado.

En el permiso, la autoridad u órgano de la Administración Pública, no puede negarlo si el titular del derecho cumple con los requisitos establecidos en la ley o reglamento respectivos, para el ejercicio de su derecho.

c).- A la obtención de una misma concesión pueden aspirar o competir varias personas al mismo tiempo, pues el Estado, abre una convocatoria previa a la recepción de solicitudes, para otorgar la concesión de la explotación de un bien del dominio público, o la prestación de un servicio público.

En tanto, que el permiso, sólo es solicitado por una -- persona, la cual es titular del derecho a ejercitar.

d).- El otorgamiento de la concesión por parte del Estado, amplía los derechos patrimoniales del particular, ya que va a tener algo que antes no existía en su haber; el derecho a operar un servicio público, o el derecho a explotar un -- bien, propiedad del Estado en forma exclusiva.

En el permiso, no se va a ampliar la esfera patrimonial del particular, sino que se le permite el ejercicio de un derecho que ya tenía conforme a la ley.

e).- Por regla general el incumplimiento de una concesión, le confiere al Estado, el derecho a revocar la misma, y con ello se le suprime al particular un derecho de su patrimonio, sin perjuicio de que se ejerciten acciones de otro tipo en su contra.

El incumplimiento del permiso, no implica la pérdida de el derecho respecto del cual se dio, pues el derecho conti--

nda, y simplemente se generan sanciones de índole administrativo, si se persiste en el ejercicio de tal derecho, sin obtener nuevamente otro permiso.

Teniendo a la vista, tantas diferencias, es imposible - explicarse, como los propios legisladores han empleado indistintamente ambos términos, provocando gran confusión al momento de interpretarse lo plasmado en leyes y reglamentos administrativos, por parte de los gobernados y aún de los estudiosos en la materia.

CAPITULO TERCERO.

LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS.

En el capítulo presente, intentaremos examinar las disposiciones legales de mayor trascendencia, que se han dictado para normar el establecimiento y explotación de la prestación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros.

Para tal efecto, empezaremos por observar los diferentes servicios de autotransporte, que contempla, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Continuamos con el análisis de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en lo concerniente a la concesión, poniendo de relieve, el procedimiento para el otorgamiento de la concesión, la oposición a su otorgamiento, contenido del título de la misma, por último su terminación.

Nos parece conveniente aclarar, que la ley antes mencio

nada continúa vigente, pero en lo conducente a la materia, - objeto de este estudio, no tiene efecto legal alguno.

Por otra parte, estudiaremos de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en vigor, lo referente al permiso, requisitos para obtenerlo, responsabilidad del permisionario con motivo de la prestación del servicio, regulación tarifaria, causas por las cuales terminan los permisos, sanciones aplicables a los permisionarios y los medios de defensa legal de los permisionarios ante las autoridades del transporte.

I.- DIFERENTES SERVICIOS DE AUTOTRANSPORTE.

Para determinar los diferentes servicios de autotransporte, basta consultar el artículo 33 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que dispone:

"Los servicios de autotransporte federal, serán los siguientes:

I De pasajeros;

II De turismo; y

III De carga."

Atendiendo, a tal criterio, nos permitiremos enunciar -

el concepto que la misma ley ofrece de cada uno de los servicios de autotransporte identificados.

Del servicio de autotransporte de pasajeros, el artículo 46 establece:

"Atendiendo a su operación y al tipo de vehículos, el servicio de autotransporte de pasajeros se clasificará de -- conformidad con lo establecido en el reglamento respectivo".

En lo que atañe, al servicio de autotransporte de turismo, el artículo 48 de la ley expresa:

"Los permisos que otorgue la Secretaría para prestar -- servicios de autotransporte de turismo, podrán ser por su -- destino nacionales e internacionales.

El servicio nacional de autotransporte de turismo se -- prestará en todos los caminos de jurisdicción federal sin sujeción a horarios o rutas determinadas. Dicho servicio, atendiendo a su operación y tipo de vehículo se clasificará de -- conformidad con lo establecido en el reglamento respectivo".

En relación, al servicio de autotransporte de carga, el artículo 50 de la ley de la materia señala:

"El permiso de autotransporte de carga autoriza a sus -

titulares para realizar el autotransporte de cualquier tipo de bienes en todos los caminos de jurisdicción federal.

La Secretaría regulará el autotransporte de materiales, residuos, remanentes y desechos peligrosos que circulen en vías generales de comunicación, sin perjuicio de las atribuciones que la ley otorga a otras dependencias del Ejecutivo Federal. Los términos y condiciones a que se sujetará este servicio, se precisarán en los reglamentos respectivos.

Tratándose de objetos voluminosos o de gran peso, se requiere de permiso especial que otorgue la Secretaría, en los términos de esta ley y los reglamentos respectivos.

Hacemos énfasis, en que el objeto de nuestro estudio abarca única y exclusivamente, la operación y explotación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros.

Ahora bien, la terminología jurídica empleada por el legislador para normar tal actividad, no pudo ser más infortunada; al hablar la ley de servicio de autotransporte de pasajeros, suprimiendo el vocablo servicio público, que conforme a lo consignado en el capítulo anterior (36) es el que corresponde a tan importante materia.

(36) Vid Supra. Cap. II. p. 34 y 35.

Es insoslayable, la falta de respeto en la aplicación - de los principios jurídicos del Derecho Administrativo, en - las leyes y reglamentos de la materia, al pretender cambiar - la naturaleza jurídica de las instituciones del Derecho, tal y como acertadamente, apunta el maestro Ernesto Gutiérrez y - Gonzalez "Así, si Ud. por ejemplo vé un arbol de manzanas, - pero el Estado para su conveniencia por medio de sus legisla - dores quiere que se diga que es un árbol de limones, así se - le tendrá que llamar en lo sucesivo, aunque sea una necesidad, y si Ud. románticamente piensa que puede recurrir a los mi - nistros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para - decirles que actúen como juristas, y supriman ese desmán y - le llamen limón al limón, no lo harán, y se plegarán a dar u - na interpretación que le beneficie al Estado, aunque rompan - los principios más elementales de Derecho, y dirán que el -- manzano ya es limonero". (37)

Resulta inexplicable, como vemos, de que modo el Estado sin hacer un análisis cuidadoso y profundo de la problemática jurídica del autotransporte de pasajeros, a través de sus legisladores determina si se cumple o no, con los principios del Derecho, y aunque no los determine en esencia, lo que es tablece en una ley, eso debe hacerse. De esta manera, es imposible meter al Estado dentro del orden teórico y técnico - de la ciencia jurídica.

(37) Gutiérrez y Gonzalez Ernesto. Derecho Administra--
tivo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. 1a. edi--
ción. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 713.

II.- LA CONCESION EN LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

Es preciso recordar, que la prestación del servicio de transporte de personas en vehículos automotores, se inicia - en el primer cuarto del presente siglo, surge espontáneamente, de manera individual y dispersa. Esta actividad se encuentra ligada, sin duda, al desarrollo tecnológico, a la evolución de los caminos, a las condiciones demográficas y socio-económicas de nuestro país.

Con el paso del tiempo, el autotransporte de personas - se convirtió en un servicio indispensable, para lograr la intercomunicación en el territorio nacional de sus habitantes, y el progreso material de la nación. Se hizo necesaria la intervención del Estado, para fijar las normas de orden legal y técnico, tendientes a organizar la operación y explotación del servicio de autotransporte de pasajeros.

Como respuesta a la situación planteada, se dictaron -- por parte del Poder Ejecutivo, varias disposiciones legales en la materia, mismas que resultaron insuficientes para resolver los problemas generados con la prestación del servicio de servicio.

Pues bien, ante tales circunstancias, el Poder Legislativo, con base en las facultades que le confiere la Constitución,

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracciones XVII y XXIX, expidió en 1939, la Ley de -- Vías Generales de Comunicación, instrumento jurídico que por más de medio siglo, sirvió para regular el establecimiento y explotación del servicio público de autotransporte federal -- de pasajeros, a través de una de las figuras jurídicas de -- gran connotación en el campo del Derecho Administrativo como es la concesión.

De la misma forma, el Ejecutivo Federal, con motivo de la facultad reglamentaria de que está investido, (fracción I del artículo 89 constitucional), formuló el Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros, al cual en adelante designaremos por sus iniciales "R.S.P.A. F.P."

De ese modo, en ambos ordenamientos, la Ley de Vías Generales de Comunicación, en lo sucesivo "L.V.G.C." y el R.S. P.A.F.P., se encuentra el régimen jurídico que determina la esencia de la concesión en base a lo siguiente:

a).- El servicio público, objeto de la concesión.

Se desprende de lo previsto en el artículo 3o. de la L. V.G.C., en relación con la materia que nos ocupa, en lo conducente dice:

"Las vías generales de comunicación y los medios de --

transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales...".

Como vemos, se hace mención en términos generales de los medios de transporte, quedando puntualizado dicho servicio público, en el artículo 2o. del R.S.P.A.F.P., que establece:

"Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS
Es el que se presta en caminos de jurisdicción federal en forma continua, uniforme, regular y permanente, para comunicar poblaciones de una o varias entidades federativas, con el que se satisfacen necesidades colectivas de transporte público, se garantiza el cumplimiento de horarios y frecuencias y para la salida, llegada de autobuses, ascenso y descenso de pasajeros, dispone de instalaciones conexas. El servicio se ofrece al público contra el pago de prestaciones en numerario".

Así, quedan plasmadas las características del servicio público reconocidas en la doctrina del Derecho Administrativo, con lo asentado en el texto de las formulas citadas.

b).- La autoridad facultada para realizar el acto administrativo.

En este sentido, el artículo 8o. de la L.V.G.C., señala:

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

Conforme a la disposición del artículo consultado, es - la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en adelante "S. C.T.", la dependencia del Poder Ejecutivo Federal con facultades expresas, para realizar el acto administrativo de la - concesión del servicio público de autotransporte federal de - pasajeros.

c).- El particular a quien se confiere la facultad de - explotar el servicio público (concesionario).

De la hipótesis contenida en el artículo 7o. del R.S.P. A.F.P., se deduce tal facultad al precisar:

"Las concesiones para explotar el servicio público de - autotransporte federal de pasajeros se otorgarán únicamente - a ciudadanos mexicanos y a sociedades constituidas por éstos conforme a las leyes del país; en los títulos de concesión - se establecerán las condiciones para la prestación del servi - cio."

A.- PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES.

Recurrimos al R.S.P.A.F.P., que en su artículo 8o. establece al respecto:

"El procedimiento a que se sujetará el otorgamiento de concesiones es el establecido en el artículo 15 de la Ley".

Obviamente, se alude al artículo 15 de la L.V.G.C., que en su primer párrafo determina:

"Recibida la solicitud de concesión y previo pago de -- los derechos respectivos, se procederá a efectuar los estudios técnicos que correspondan de acuerdo con las bases generales señaladas en el artículo 8 y a la normatividad establecida en materia de conservación del equilibrio ecológico y -- si el resultado de éstos fuere favorable, la solicitud con -- las modificaciones que acuerde la Secretaría se publicará a -- costa del interesado, por dos veces, de cinco en cinco días -- en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación, con el fin de que, durante el -- plazo de diez días contados a partir de la última publica-- ción, las personas que pudieren resultar afectadas, presen-- ten sus observaciones...".

Los estudios técnicos realizados por la S.C.T. para o-- torgar las concesiones, de la materia que nos ocupa, se sus--

tentan en dos puntos básicamente:

a).- Atender las necesidades del servicio público de autotransporte de pasajeros, en este caso, en la red nacional de caminos, donde aquél no existe, evitando la saturación y competencia desleal, en detrimento de la economía del concesionario.

b).- La capacidad técnica y material del aspirante a la concesión del servicio público de autotransporte federal de pasajeros.

B.- OPOSICION AL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES.

De la publicación ordenada, en el primer párrafo del artículo 15 de la L.V.G.C., que transcribimos en el punto anterior, se obtiene el plazo, para que todo aquel que pudiera resultar perjudicado con el otorgamiento de la concesión del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, haga valer sus derechos en los términos del artículo 60 del R.S.P.A.F.P., que a la letra dice:

"Las resoluciones definitivas dictadas por la Secretaría en aplicación del presente reglamento, podrán ser recurridas por el interesado ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos o del Director General del Centro S.C.T., que corresponda, dentro de un plazo de 15 días hábiles contados,

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

a partir del siguiente al en que le fué notificada dicha resolución.

Con el escrito de inconvencimiento deberán ofrecerse las -- pruebas y esgrimirse las defensas que el interesado considere necesarias para basar su dicho, siempre que tengan relación con los hechos en los que el recurrente funde su reclamación. En vista de tales pruebas y defensas desahogadas que sean, o a su falta de presentación, la Dirección General de Asuntos Jurídicos o el Director General del Centro S.C.T., - que corresponda dentro de los 30 días siguientes a la presentación del recurso dictará la resolución respectiva, la cual se notificará personalmente, o por correo certificado con acuse de recibo, en el domicilio señalado por los interesados".

A este procedimiento administrativo, se le ha querido a tribuir naturaleza judicial por resolver una controversia. - Pero únicamente se declara por parte de la S.C.T., si procede o no la oposición, pues quedan a salvo los derechos de -- quien no obtenga resolución favorable, para pedir a la autoridad judicial competente, que resuelva el fondo del asunto.

C.- CONTENIDO DEL TITULO DE CONCESION.

La concesión del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, se expresa a través de un acuerdo por es

crito, que contiene según el R.S.P.A.F.P. en su artículo 10:

"En los títulos de concesión se determinarán, entre otras condiciones las siguientes:

I.- Las bases generales a que haya de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, con apoyo en lo dispuesto por la Ley, por este Reglamento y por las demás disposiciones legales y administrativas conducentes.

II.- La ruta o rutas a explotarse.

III.- La clase a servicio.

IV.- El número de unidades que ampare el título de concesión."

Como sabemos, la S.C.T. tiene facultades en los términos de ley, para introducir en las concesiones las modificaciones o modalidades que el interés público exija, para la mejor satisfacción de las necesidades del servicio de auto-transporte de pasajeros.

D.- TERMINACION DE LAS CONCESIONES.

Algunas de las causas por las cuales terminan las concesiones en la materia que venimos tratando, se encuentran e-

nunciadas, en diversas fracciones del artículo 29 de la L.V. G.C. que estipula:

"Las concesiones caducarán por cualquiera de las causas siguientes:

III. Porque se interrumpa el servicio público prestado en todo o en parte importante, sin causa justificada a juicio de la Secretaría de Comunicaciones, o sin previa autorización de la misma;

IV. Porque se enajenen la concesión o alguno de los derechos en ella contenidos, o los bienes afectos al servicio de que se trate, sin la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones.

V. Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cualquier manera se grave la concesión, o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público de que se trate, a algún gobierno o Estado extranjeros, o porque se les admita como socios en la empresa concesionaria;

VI. Porque se proporcione al enemigo, en caso de guerra internacional, cualquiera de los elementos de que disponga el concesionario con motivo de su concesión;

VII. Porque el concesionario cambie su nacionalidad me-

xicana;

VIII. Porque se modifiquen o alteren substancialmente - la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, el trazo o la ruta de la vía, o los circuitos de las instalaciones o su ubicación, sin la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones;

IX. Porque los concesionarios no paguen la participación que corresponde al Gobierno Federal, en los casos en -- que así se haya estipulado en las concesiones, o porque se defraude dolosamente al Erario, en la participación, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar;

XII. Por no otorgar la fianza o constituir el depósito a que se refiere el artículo 17;

XIII. Por los motivos de caducidad estipulados en las - concesiones respectivas."

Es evidente que, el legislador, quiso referirse a las - causas por las que terminan las concesiones e indebidamente utilizó el término, caducidad. Misma que en esencia, es una causal de extinción de las concesiones, pues opera cuando el concesionario está obligado a cumplir con ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o el título de la concesión dentro de un plazo determinado y es omiso en el cumpli-

miento de dichos requisitos.

Sin embargo, prescindiremos de este error, fácilmente explicable, ya que la terminología en el Derecho Administrativo se encuentra lejos aún de ser exacta. Para manifestar, que entre los modos de extinguirse la concesión, más comunes y no se incluyen en el texto de las causales antes citadas, tenemos principalmente el cumplimiento del plazo, la falta de objeto o materia de la concesión, así como la renuncia -- del concesionario.

III.- EL PERMISO EN LA LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTO-- TRANSPORTE FEDERAL.

Durante el mandato presidencial del Licenciado Carlos - Salinas de Gortari (1988-1994), quedó sin efecto en lo conducente a la prestación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, lo establecido por la Ley de Vías Generales de Comunicación, en virtud de la entrada en vigor de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en el año de 1993, a la cual en adelante nos referiremos sólo por sus iniciales "L.C.F.A.F.", instrumento legal, bastante deficiente y criticable en el aspecto jurídico por las razones - que a continuación se exponen:

a).- En la elaboración de todo texto legal, debe observarse siempre, el Principio de la Técnica Jurídica y Legisla

tiva, expresado por el maestro Ernesto Gutiérrez y Gonzalez de esta manera:

"El autor, el tratadista, el legislador, deben usar --- siempre el vocabulario exacto en sus expresiones jurídicas - para que al ser leídas y comprendidas por sus lectores, RECIBAN UNA EDUCACION JURIDICA ADECUADA. Si este principio no se respeta, y los autores y los legisladores, mal emplean la -- terminología jurídica, entonces llevan confusión, cuando no -- oscuridad, a la mente de los lectores y gobernados, y no -- les permiten conocer la esencia de las instituciones jurídicas y de las normas. Y un pueblo que no vive y conoce a fondo sus instituciones jurídicas, es un pueblo de esclavos. Un pueblo que vive y conoce el Derecho, es un pueblo de personas libres, triunfadoras, grande y respetable". (38)

b).- Para que podamos apreciar la violación de tan elemental principio por parte del legislador en la redacción de la L.C.P.A.F., nos avocaremos a la consulta de su artículo - 8o., respecto a lo plasmado en la materia, objeto de nuestro estudio, así tenemos que:

"ART. 8o.- Se requiere permiso otorgado por la Secretaría para:

(38) Ibid. p. 369.

I. La operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de carga, pasaje y turismo;".

Erróneamente, se utiliza la figura jurídica denominada permiso, en el ámbito del Derecho Administrativo, para autorizar a los particulares, la operación y explotación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, a sabiendas que la institución jurídica para tal efecto es la concesión. Habida cuenta de la distinción realizada en el capítulo anterior (39), donde concluimos que la concesión tiene su propia naturaleza jurídica y en modo alguno debe estimarse como sinónimo del permiso.

c).- Por otro lado, de la lectura del artículo y fracción, citados en el inciso que antecede, vemos que el legislador de manera increíble se olvidó de dar el concepto legal de permiso. Siendo una exigencia lógica, que sea descrito por la ley, aquel acto cuya realización establece la propia norma legal, pues todo mecanismo legal ha de obedecer a los principios de la ciencia jurídica; si es construido contra éstos, pronto la experiencia demostrará el error.

Es censurable, que al formularse la legislación en materia Administrativa y otras áreas del Derecho, no se consulte la opinión de los catedráticos de las Universidades del país

(39) Vid Supra. Cap. II. p. 65 a 67.

a las Barras y Colegios de Abogados y tratadistas de Derecho sino que se elaboran los ordenamientos legales, muchas veces sin mayor meditación en su contenido y alcance, olvidando e ignorándose la ciencia del Derecho.

Estimamos pertinente, aclarar que los razonamientos arriba anotados, en absoluto agotan las cuestiones derivadas de la operación y explotación del servicio público de auto-transporte federal de pasajeros. Motivo por el que pasaremos a estudiar otros puntos de sumo interés.

A.- REQUISITOS PARA OBTENER EL PERMISO.

En cuanto a los requisitos, que deben llenarse a fin de que la S.C.T. otorgue el permiso para operar y explotar el servicio público, que nos ocupa, la L.C.P.A.F. en su artículo 9º. párrafo primero dispone:

"Los permisos a que se refiere esta Ley se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en los términos que establezcan los reglamentos respectivos...".

Constituye la nacionalidad mexicana del permisionario, una de aquellas cualidades personales, de las que la S.C.T. considera en especial con el objeto de conferir el permiso para realizar la actividad antes enunciada.

Es además, una excepción contrastante con el solemnísimo principio de igualdad, de todo individuo ante la ley, consagrado en el artículo 1º. de nuestra Carta Magna.

También, el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, en lo sucesivo R.A.F.S.A., enumera varios requisitos en su artículo 7 al señalar:

"Los permisos para el servicio de autotransporte federal de pasajeros se otorgarán a todo aquel que cumpla con lo siguiente:

I Presentar solicitud en el formato que para tal efecto expida la Secretaría;

II Presentar registro federal de contribuyentes;

III Presentar acta de nacimiento, certificado de nacionalidad, carta de naturalización o pasaporte;

IV Acreditar domicilio en el territorio nacional;

V Acreditar con poder otorgado ante fedatario público, la representación del promovente;

VI Identificación del representante legal;

VII Acreditar la propiedad o legal posesión del vehicu-

lo con factura, carta factura o contrato de arrendamiento;

VIII Póliza de seguro de responsabilidad civil por daños a terceros;

IX Póliza de seguro del viajero o en su caso, la constancia del fondo de garantía en los términos del reglamento respectivo;

X Declaración de características del vehículo;

XI Horarios mínimos;

XII Acreditar que dispone de terminales en los puntos de origen y destino de la ruta solicitada;

XIII Descripción de la ruta solicitada en cuya confirmación deberán considerarse los tramos o ramales que se conecten o formen parte de la misma, y

XIV Presentar el certificado de baja emisión de contaminantes."

En tales hipótesis se contienen requisitos de orden legal y técnico, exigibles por el órgano competente de la Administración Pública Federal, a los aspirantes a obtener el -- permiso para explotar y operar el servicio público de auto-- transporte federal de pasajeros.

B.- RESPONSABILIDAD DE LOS PERMISIONARIOS CON MOTIVO DE LA PRESTACION DEL SERVICIO.

Por lo que hace, a la responsabilidad en que incurre el permisionario en relación con el usuario del servicio público de autotransporte, el artículo 62 de la L.C.P.A.F., en su parte correspondiente establece:

"...Asimismo, los permisionarios de autotransporte de pasajeros y turismo protegerán a los viajeros y su equipaje, por los daños que sufran con motivo de la prestación del servicio..."

Una vez que se produce el evento, que genera la indemnización respectiva, el artículo 64 de la L.C.P.A.F. señala:

"El derecho a percibir las indemnizaciones establecidas en este capítulo y la fijación del monto se sujetará a las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en Materia Federal. Para la prelación en el pago de las mismas, se estará a lo dispuesto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

La Secretaría resolverá administrativamente las controversias que se originen en relación con el seguro del viajero o usuario de la vía, sin perjuicio de que las partes sometan la controversia a los tribunales judiciales competentes"

Las disposiciones de carácter civil, a que hace referencia el artículo anterior, son las plasmadas en los artículos 1913 y 1915 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, -- preceptos que disponen:

"ART. 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

De este modo, queda instituida por el legislador del Código Civil, la llamada "responsabilidad objetiva" y con base en ella, se determina que una persona, en este caso el permisionario, debe responder de los daños que causen los objetos que posee cuando son del tipo de los que se describen en el artículo transcrito, aunque al producir el daño no se obre ilícitamente.

Luego, el artículo 1915 del mismo Ordenamiento Legal estipula:

"La reparación del daño debe consistir a elección del o

fendido en el restablecimiento de la situación anterior, --- cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la -- muerte, incapacidad total o permanente, parcial permanente, -- total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal -- del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda -- se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario -- más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al n^o -- mero de días que para cada una de las incapacidades menciona -- das señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la -- indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere -- un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferente -- mente en una sola exhibición, salvo convenio entre las par -- tes".

Conforme a lo preceptuado en este artículo, la repara -- ción del daño se hace consistir, en el restablecimiento de -- la situación anterior a él, y cuando esto resulte imposible, en el pago de daños y perjuicios. Entendiéndose la imposibi -- lidad para dicha reparación, en la muerte y aquellas lesio -- nes irreversibles por su misma naturaleza, que provocan un -- estado de invalidez permanente o parcial del usuario.

En lo que atañe, a la prelación en el pago de las indem

alizaciones por la muerte del pasajero, es de aplicarse lo establecido en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo que establece:

"Tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte:

I. La viuda, o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de 50% o más, y los hijos menores de dieciséis años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de 50% o más;

II. Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior, a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador;

III. A falta de cónyuge supérstite, concurrirá con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, la persona con quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato;

IV. A falta de cónyuge supérstite, hijos y ascendientes las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con la persona que reúna los requisitos señalados en la fracción anterior, en la proporción en que cada una dependía de él; y,

V. A falta de las personas mencionadas en las fracciones anteriores, el Instituto Mexicano del Seguro Social."

Es evidente, que la calidad de trabajador en el usuario del servicio público del autotransporte en nada influye, para el pago de la indemnización correspondiente. Unicamente, el artículo en comento tiene efectos legales para la mecánica seguida en el orden de pago a las personas indicadas en las diferentes fracciones enunciadas.

C.- REGULACION TARIFARIA.

Podemos afirmar sin vacilar que, en el renglón tarifario la L.C.P.A.F., y especialmente el R.A.F.S.A., tienen impresa toda la política del liberalismo económico que caracterizó al gobierno salinista y para corroborarlo, veamos el artículo 21 de la L.C.P.A.F. que determina:

"Cuando un permisionario sujeto a regulación tarifaria considere que no se cumplen las condiciones señaladas en este capítulo, podrá solicitar opinión de la Comisión Federal de Competencia. Si dicha Comisión opina que las condiciones de competencia hacen improcedente en todo o en parte la regulación, se deberán hacer las modificaciones o supresiones -- que procedan".

En consecuencia, de lo plasmado en el texto del artícu-

lo en cita, deriva la regulación tarifaria a que debe someterse el permisionario del servicio público de autotransporte federal de pasajeros. Sin embargo el artículo 61 del R.A. P.S.A. señala:

"En la operación de los servicios de autotransporte federal de pasajeros, los autotransportistas podrán determinar las tarifas y sus modificaciones, sin que se requiera aprobación de la Secretaría, debiendo registrarlas ante ésta, con un mínimo de siete días de anticipación a su aplicación".

Es una aberración sin límite y una contradicción al artículo 21 de la L.C.P.A.F., la libertad otorgada al permisionario en la disposición anterior, para fijar en forma unilateral los precios que por concepto del servicio público de autotransporte ha de pagar el usuario.

En nuestro criterio, es insoslayable, la intervención que corresponde a la S.C.T. en la determinación de las tarifas, a fin de evitar abusos por parte del permisionario en contra de los intereses del usuario del servicio.

Desde luego, entendemos, que la graduación de las tarifas, representa un cómputo muy delicado, en el que la autoridad debe calcular sobre bases técnicas los precios del servicio, para hacer posible al permisionario, no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moder-

no y adecuado para prestar el servicio del autotransporte. - Esto, sin detrimento de la calidad y costo de la actividad a que nos venimos refiriendo.

D.- CAUSAS POR LAS CUALES TERMINAN LOS PERMISOS.

Los motivos por los cuales terminan los permisos, se encuentran enumerados en diferentes fracciones del artículo 16 de la L.C.P.A.P., precepto, que pese a no referirse expresamente al permiso, se aplica de manera supletoria a tal actividad, hecha la aclaración pertinente, tenemos que dispone el artículo en comento:

*Las concesiones terminan por:

II. Renuncia del titular;

III. Revocación;

VI. Liquidación;

VII. Quiebra, para lo cual se estará a lo dispuesto en la ley de la materia; y

VIII. Las causas previstas en el título respectivo.

Para la terminación de los permisos son aplicables las

fracciones II, III y VI a VIII".

De la misma forma, algunas hipótesis que originan la revocación, están contempladas en el artículo 17 de la L.C.P.-A.F. que dispone:

"Las concesiones y permisos se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes:

III. Interrumpir el permisionario la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros total o parcialmente, - sin causa justificada;

IV. Reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas o registradas;

V. Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros prestadores de servicios o permisionarios - que tengan derecho a ello;

VI. No cubrir las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios;

VII. Cambiar de nacionalidad el concesionario o permisionario;

VIII. Ceder, hipotecar, gravar o transferir las conce--

siones y permisos, los derechos en ellos conferidos o los bienes afectos a los mismos, a algún gobierno o estado extranjero o admitir a éstos como socios de las empresas concesionarias o permisionarias;

IX. Ceder o transferir las concesiones, permisos o los derechos en ellos conferidos, sin autorización de la Secretaría;

XI. Prestar servicios distintos a los señalados en el permiso respectivo;

XII. No otorgar o no mantener en vigor la garantía de daños contra terceros;

XIII. Incumplir reiteradamente cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta ley o en sus reglamentos; y

XIV. Las demás previstas en la concesión o el permiso respectivo".

Acertadamente, el legislador, especificó dentro del régimen jurídico de los permisos, las causales que ocasionan su terminación y a la vez su revocación por conducto de la S.C.T., evitando de ese modo, la violación de los derechos del permisionario, con mandamientos arbitrarios y capricho--

ses, fundados en el ejercicio de la facultad discrecional de revocación de la que se encuentran investidas diversas autoridades de la Administración Pública Federal.

B.- SANCIONES APLICABLES A LOS PERMISIONARIOS.

Por lo que hace, a la descripción de aquellos comportamientos, que ameritan la imposición de una sanción por parte de la S.C.T. a los permisionarios del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, están insertas en el artículo 74 de la L.C.P.A.F. que al efecto expresa:

"Las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley, serán sancionadas por la Secretaría de acuerdo con lo siguiente:

- I. Prestar servicios de autotransporte federal sin el permiso respectivo, con multa de quinientos a dos mil salarios mínimos;
- II. Prestar servicios de autotransporte federal con vehículos cuyas condiciones no cumplan con los reglamentos correspondientes, con multa de cien a mil salarios mínimos;
- III. Aplicar tarifas superiores a las que en su caso se autoricen, con multa de cien a quinientos salarios mínimos;
- IV. Conducir en estado de ebriedad o bajo los efectos -

de drogas de abuso, con multa al conductor de cien a doscientos salarios y suspensión de la licencia por un año; por la segunda infracción, cancelación de la licencia;

V. Rebasar, el autotransporte, los máximos de velocidad establecidos por la Secretaría, con multa al conductor de cincuenta a cien salarios mínimos; suspensión de la licencia por seis meses por la segunda infracción, y cancelación de la misma por la tercera infracción;

VI. Conducir vehículos de autotransporte en caminos y puentes sin la licencia que exige la Ley, con multa de cincuenta a cien salarios mínimos; en la misma infracción incurrirá el empresario o dueño del vehículo que autorice su manejo cuando el conductor no cuente con licencia;

VII. Destruir, inutilizar, apagar, quitar o cambiar una señal establecida para la seguridad de las vías generales de comunicación terrestres o medios de autotransporte que en ellas operen, con multa de cien a quinientos salarios mínimos;

VIII. Colocar intencionalmente señales con ánimo de ocasionar daño a vehículos en circulación, con multa de cien a quinientos salarios mínimos; y

IX. Cualquier otra infracción a lo previsto en esta Ley.

o sus reglamentos, será sancionada con multa hasta de mil salarios mínimos.

En caso de reincidencia. La Secretaría podrá imponer una multa equivalente hasta el doble de las cuantías señaladas, salvo las excepciones o casos específicos previstos en esta Ley.

Para los efectos del presente capítulo, se entiende por salario mínimo, el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción".

De la simple observación, de las fracciones del artículo citado, se deduce obviamente, la relación causal entre -- contravención y sanción, que es precisamente el mecanismo al que obedece el Derecho, consistente en establecer nexos de causalidad entre determinados órdenes de hechos.

Sin duda, el poder sancionador, reconocido por la Ley de la materia a la S.C.T., debe dirigirse a la eliminación de todo acto perjudicial al buen funcionamiento del servicio que nos ocupa, y que sea cometido por quien opere y explote dicha actividad.

P.- MEDIOS DE DEFENSA LEGAL DE LOS PERMISIONARIOS ANTE LAS AUTORIDADES DEL TRANSPORTE.

De los medios de defensa legal, que el permisionario --

puede hacer valer ante las autoridades del transporte, en este caso la S.C.T., el recurso más importante lo contempla el artículo 80 de la L.C.F.A.P. que establece:

"Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría con fundamento en esta Ley, se podrá interponer, ante la propia Secretaría, recurso de reconsideración, dentro del plazo de 15 días naturales siguientes a la fecha de la notificación de tales resoluciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar e confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten con-- tendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. Los reglamentos de la presente Ley establecerán los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará mediante escrito -- dirigido a la autoridad emisora del acto, en el que se deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como, en su caso, las constancias que -- acrediten la personalidad del preponente.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada.

La Secretaría dictará resolución en un término que no --

excederá de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso".

Es innegable, que los principios del procedimiento administrativo, derivados del texto del artículo en comento, se identifican en su naturaleza jurídica y terminología con el Derecho Procesal. Fenómeno en torno al cual existe profunda discusión, de la que el maestro Andrés Serra Rojas opina:

"La doctrina administrativa tradicional considera que - la institución contencioso-administrativa, forma parte de la teoría general del derecho administrativo. Esta opinión ha sido enjuiciada por los técnicos del derecho procesal que - mantienen una profunda discrepancia con los autores de derecho administrativo, sosteniendo aquéllos que el contencioso-administrativo realiza los fines que al derecho procesal se le asignan en lo general. La teoría administrativa rechaza - esta idea porque el derecho administrativo y el contencioso-administrativo cumplen ambos los mismos propósitos: esforzarse para que los fines del Estado que realiza la Administración pública se cumplan integralmente, en su forma más elevada que es el cumplimiento estricto de la ley. El derecho procesal administrativo y la resolución que lo culmina no pueden tener otra finalidad que el mantenimiento de ese orden jurídico, que al quebrantarse por la Administración pública da paso a la pretensión del particular". (40)

(40) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 548. T. II.

Consideramos, el recurso administrativo, como aquel medio de defensa legal que el particular tiene para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo emitió, a efecto de que revoque o modifique dicho acto.

En lo personal, nos inclinamos, porque sean las autoridades judiciales las avocadas a resolver esta clase de recursos, en virtud de la naturaleza jurisdiccional de los mismos. Apeyandemos para ello, en el rígido principio de la división de poderes, el cual en esencia, sostiene, que cada poder debe realizar la función que le corresponde.

De ese modo, solamente, a través del control jurisdiccional de estos actos administrativos, con procedimientos adecuados puede lograrse una garantía propicia para conocer y resolver toda controversia, ante los órganos del Poder Judicial de competencia federal o local.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Con la aparición del hombre sobre la tierra, surge simultáneamente la necesidad de transportarse, una vez despertado su ingenio busca los animales mejor dotados para satisfacer tal necesidad, llegando al empleo del hombre mismo como si fuese bestia de carga, sin embargo es repudiado siempre el uso del ser humano en aquellas tareas insultantes de su propia dignidad.

SEGUNDA.- A fines del siglo XVIII y principios del XIX, la experimentación científica, permite combinar la fuerza de expansión de los gases con la rueda, obteniendo como resultado la máquina de vapor, generadora de la energía motriz suficiente para el desplazamiento de ferrocarriles y automóviles considerados los dos grandes del transporte terrestre.

TERCERA.- Uno de los conceptos más discutidos e imprecisos en su definición, es el de servicio público, incluso en la legislación mexicana se utilizan esos términos en ocasiones con sentido y connotación jurídica diferentes, y ello obedece a que los legisladores y aún los juristas carecen de

imaginación para crear un nuevo vocabulario jurídico.

CUARTA.- El autotransporte de personas, cubre el perfil jurídico del servicio público, debido a sus características; ya que es una actividad técnica y especializada, tendiente a satisfacer necesidades de interés general mediante prestaciones concretas, sujetas a un régimen jurídico que determina los principios de regularidad, uniformidad y adecuación. Esta actividad puede ser prestada por el Estado, o bien por particulares a través de concesiones.

QUINTA.- La función administrativa que corresponde desempeñar al Estado, se desprende de la parte orgánica del texto de nuestra Carta Magna, siendo aquella actividad que realiza el propio Estado por medio del Poder Ejecutivo.

SEXTA.- La concesión, es una de las instituciones más importantes en el ámbito del Derecho Administrativo, de la cual existen varias y diferentes definiciones. En lo personal opinamos, que el campo de la concesión se reduce a los actos de la Administración Pública que facultan a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público que corresponde prestar al Estado, o para la explotación y aprovechamiento de bienes propiedad del Estado.

SEPTIMA.- El permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la

norma ha establecido para el ejercicio de un derecho del particular.

OCTAVA.- Con el objeto, de reglamentar, el establecimiento y prestación del servicio público del autotransporte federal de pasajeros, se expidió en 1939, la Ley de Vías Generales de Comunicación. Ordenamiento Legal que por más de medio siglo, sirvió para regular tal actividad, utilizando a certadamente el régimen jurídico de la concesión.

NOVENA.- Con el fin de normar, la actividad, objeto de nuestro estudio, durante el mandato presidencial del Licenciado Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se puso en vigor la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Instrumento Legal, bastante deficiente y criticable en el aspecto jurídico por no ceñirse al elemental Principio de la Técnica Jurídica y Legislativa.

DECIMA.- Erróneamente, el legislador empleó la figura jurídica denominada permiso en el campo del Derecho Administrativo, para autorizar la operación y explotación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, sin tomar en cuenta que la institución apropiada para tal efecto es la concesión, en virtud de la explicación apuntada en estas conclusiones, figurando en el orden como cuarta.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA:

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. edición. Editorial Porrúa. México. 1990.

BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo. 6a. edición. T. I. - La Ley S.A. Editora e Impresora. Buenos Aires. 1964.

DUGUIT, LEON. Manuel de Droit Constitutionnel. Ancienne Librairie Pentameing y Cie., Editeurs. Paris. 1918.

FABRE, MAURICE. Historia de la Locomoción Terrestre. Editorial Centinente. Madrid. 1965.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 3la. edición, revisada y actualizada por Manuel Fraga. Editorial Porrúa. México. 1992.

GARCIA RUIZ, RAMON. Historia de las Comunicaciones Terrestres. Secretaría de Educación Pública. México. 1944.

GOMEZ GRANILLO, MOISES. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. 6a. edición. Editorial Esfinge, S.A. México. 1976.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. 1a. edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

HAURIUO, MAURICE. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Huitième édition. Librairie Recueil Sirey. Paris. -- 1914.

PETIT, EUGENE. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducción por José Ferrández González. 9a. edición. Editorial Espasa. México. 1977.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. 11a. edición. -- Editorial Porrúa. México. 1978.

RIVA PALACIO, VICENTE. México a Través de los Siglos. Editorial Cumbre. México. 1974.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Apuntes para la Historia del Autotransporte. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1983.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. 9a. edición. -- Editorial Porrúa. México. 1979.

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México. 1995.

Ley de Vías Generales de Comunicación. Editorial Porrúa. México. 1994.

Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros. Editorial PAC, S.A. de C.V. México. Actualizado para 1993.

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Editorial SISTA S.A. de C.V. México. 1995.

Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares. Editorial SISTA S.A. de C.V. México. 1995.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México. 1984.

Ley Federal del Trabajo. Editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. 1980.