

321309
10
24.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



INEQUIDAD DE LA CLAUSULA DE REVERSION EN LA CONCESION OTORGADA A LAS TERMINALES DE AUTOBUSES

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ARTURO ANTONIO GARCIA CABELLO
ASESOR DE LA TESIS:
LIC. IVÁN OCTAVIO RICARDO OLIVARES RODRÍGUEZ
CED. PROFESIONAL 1368564

MEXICO,D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi padre, Don Arturo:

Por su constante ejemplo de arduo trabajo, rectitud y honestidad. Por enseñarme el incomparable privilegio de llevar la frente siempre en alto. Por ser imbatible en el vendaval de la vida y por permitirme enarbolar el orgullo de ser su hijo.

A mi madre, Doña Catalina:

Por ser vorágine de temperamento y ternura, de cuidados e instrucción. Por ser férrea e inflexible enseñando que la vida puede ser maravillosa. Por construir siempre un mejor hombre de mí.

A mi hermana Laura:

***Por ser puerto de calma en un mar de desesperación,
por ser luz en las noches más oscuras, por ser siempre
sólida fortaleza acompañando mi vida. Por la sublime
comprensión.***

A mi hermana Georgina:

***Por su Inquebrantable espíritu de ayuda, de imperioso
deseo de apoyo y por su férrea labor para lograrlo. Por
compartir el indómito anhelo de ser autosuficientes.***

ÍNDICE

Introducción	
Capítulo I Conceptos Jurídicos Generales	2
1.1 El Estado	2
1.1.1 Su realidad social y jurídica	2
1.1.2 Personalidad jurídica del Estado	3
1.1.2.1 Concepto de persona	3
1.1.2.2 Clasificación de las personas	4
1.1.2.3 Nacimiento de la personalidad del Estado	4
1.1.2.4 Personalidad jurídica del Estado de Derecho Público	5
1.1.2.5 Características de las personas jurídicas colectivas de Derecho Público	5
1.2 Bienes del dominio público	9
1.3 Bienes del dominio privado	20
1.4 El Servicio Público	25
1.4.1 Criterios para determinar el carácter público de un servicio	25
1.4.2 Clasificación	31
1.4.3 Características	35
Capítulo II Historia del transporte en México	48
2.1 Generalidades	48
2.1.1 Antecedentes del Autotransporte	63
2.1.2 Medios del Transporte	67
2.1.3 Desarrollo de los servicios y su infraestructura	70
2.1.4 Situación actual del Autotransporte	82
2.2 Infraestructura carretera	85
2.3 Transporte Terrestre	88
2.4 Terminales, costos y operación	91
2.4.1 Terminales, centrales de pasaje y carga	92
2.4.2 Paraderos	94

2.4.3 Terminales centrales camioneras del D. F.	97
Capítulo III La Concesión en la actividad estatal	105
3.1 La Actividad del Estado	105
3.2 La Teoría General de la Concesión	108
3.2.1 Naturaleza jurídica de la concesión del servicio público	109
3.2.2 Servicio público concedido	116
3.2.3 Elementos subjetivos de la concesión	118
3.2.4 Principios que rigen la concesión	119
3.2.5 Características	119
3.2.6 Procedimiento para obtener la concesión	124
3.3 Permisos y Autorizaciones	128
3.3.1 Diferencias	131
Capítulo IV Aplicabilidad del autotransporte y servicios auxiliares como servicio público	134
4.1 El Servicio público regional o provincial del transporte en México	134
4.1.1 Concepto, división y clasificación del transporte	135
4.1.2 Definición	135
4.1.3 División en el Servicio Público	138
4.1.4 El Transporte en la clasificación del servicio público	138
4.1.5 Servicio regional	139
4.2 Formas de gestión del servicio público	139
4.2.1 Prestación por personas del Derecho Privado	145
4.2.2 Extinción de la Concesión del servicio público	148
4.3 Revisión de textos jurídicos en relación al Autotransporte Federal y Terminales como servicios auxiliares	152
Conclusiones y comentarios	194
Bibliografía	202

INTRODUCCIÓN

El asunto de los transportes se halla algo apartado del cuerpo general de los fenómenos jurídicos. No tiene el interés teórico especial que va unido a los estudios legales, si bien, algunos autores que se ocupan de la materia de comunicaciones y transportes parecen considerar el monopolio discriminatorio en los transportes, como algo a lo cual no se ha dado la debida importancia en la teoría jurídica ortodoxa. Y, sin embargo, los transportes con su inmensa importancia financiera y técnica, constituyen, sin duda alguna, uno de los principales problemas de la época y, el estudio, de dónde y cómo encaja su organización en el aparato de la producción, es de una enorme importancia práctica. Y no es menos cierto que un gran interés teórico va unido a determinados problemas, que han surgido recientemente, y que aún no han recibido una solución satisfactoria.

Existe la cuestión, de si el transporte se describe con mayor exactitud positivamente, como produciendo nuevas utilidades de situación, esto es, nuevos servicios, o negativamente, como destruyendo y haciendo desaparecer las desutilidades impuestas por la distancia. Cualquiera que sea la opinión personal sobre esta cuestión, no cabe duda que a favor de la segunda puede alegarse que mediante ella es quizás más fácil darse cuenta de cuán universal es la importancia de los transportes. Existen muchos obstáculos, tanto del lado de la planeación como el de la regulación, que impiden que una corriente determinada de recursos produzca el máximo de satisfacción, y uno de los mayores es la separación práctica-jurídica. La

correcta regulación en los transportes y servicios auxiliares, atacando los obstáculos mencionados, permite que una corriente determinada de recursos produzca mayores resultados.

Claro está que ciertas formas de transporte no son simplemente una aportación a la utilidad final de alguna otra cosa, sino que son en sí mismas un "servicio al consumidor". Tal es el caso del Transporte Federal de Pasajeros y sus servicios conexos, como lo son las Terminales. El punto esencial es que los servicios prestados por este último rubro constituyen una parte vital de la corriente de utilidades que comprende el sistema económico. De igual manera que existe un desfase entre los transportes y su régimen jurídico, existe poca e inadecuada estructuración legal para las mencionadas Terminales.

Recordemos que en los albores de esta actividad, bajo aspectos muy rudimentarios, surgió la necesidad de ubicar a los transportistas en lugares específicos, al alcance de los usuarios y, conforme se fue dando el crecimiento urbano y la utilización mayoritaria de los automotores, la de crear terminales propias para cada grupo, línea o empresa camionera. De tal suerte que el autotransporte se convirtió, no tan solo en un medio de movilización de personas con fines de intercambio comercial, industrial, cultural y familiar, sino en un medio adecuado para el desarrollo del turismo, debido a la facilidad de maniobra, comodidad, rapidez, diversidad de modalidades, destinos y alta frecuencia de salidas. Hoy en el territorio nacional se cuenta con más de 122 estaciones terminales centrales de autobuses, donde los pasajeros y visitantes encuentran grandes e importantes beneficios.

Algunos estudiosos del Derecho, suelen afirmar, que no es posible establecer una línea clara de separación entre esta ciencia, evidentemente

social, y ciencias exactas, como las que muestran las diversas necesidades y beneficios económicos; sin embargo se apresuran a salir tan pronto como puedan del territorio fronterizo de ambas, sin armonizar y coordinar los elementos estructurales que pudieran beneficiar en el diseño legal a las actividades “productivas” y “económicamente estratégicas” para el país. Es por ello que desde la perspectiva de esta investigación se ha propuesto el dirigir la atención, a este importante sector económico, mediante el análisis de su orientación legal, en tal virtud, la estructuración de este trabajo consta de cuatro fases o capítulos y comienza por establecer de una manera general, la conceptualización del marco jurídico, en el cual se desarrolla la actividad del autotransporte, para luego continuar con la esencia y desarrollo propio de tal actividad como un sector económicamente prioritario, no sin mencionar después la actividad reguladora del Estado para establecer la correcta prestación de un servicio público a través de diversas formas jurídicas, como es la concesión. Finalmente se conjuntarán los tópicos señalados para revisar la aplicatoriedad de un servicio público, como lo es el transporte de pasajeros y sus servicios auxiliares, en la funcionalidad de un ordenamiento jurídico, que pretende estar adecuado a las necesidades de la sociedad.

Actualmente el régimen jurídico que corresponde a los servicios auxiliares del Transporte Federal de Pasajeros se encuentra limitado a escasas referencias en la nueva Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal publicada en el Diario Oficial el día 22 de Diciembre de 1993 derogando en esos aspectos a la Ley General de Comunicaciones y Transportes, cuya obligatoriedad venía operando desde el 19 de Febrero de 1940 con pocos e inadecuados cambios, aunado todo ello a la inexistencia, por el momento, del reglamento correspondiente a las Terminales. Toda esta panorámica plantea por sí sola, la incongruencia social-jurídica-económica

llevada a ultranza, en la esferas de la productividad nacional, en donde la actividad de transportación federal de pasajeros y servicios auxiliares, que originalmente corresponde al Estado, es delegada a la iniciativa privada, quien con fuertes inversiones, audacia en operaciones e inventiva en las mejoras del servicio, aporta porcentajes substanciales al producto interno bruto. Sin embargo, para la óptima prestación del servicio aludido en las negociaciones entre Estado e Iniciativa privada, las cuales concluyen en las concesiones correspondientes; encuentran en el tiempo y en la forma una serie de inconvenientes que impiden la afluencia de inversiones e intereses creativos por parte de las empresas particulares. Concretamente la cláusula de reversión contenida en la concesión otorgada a la Terminales de Pasajeros, consistente en que al transcurso de cierto tiempo, toda la inversión realizada en dicha Terminal regrese a su propietario original, el Estado. Independientemente de las consideraciones monetarias, respecto a la efectiva recuperación de la inversión en el plazo establecido, que como se mencionó anteriormente resulta difícil separarlas del Derecho como ciencia social; existen una serie de tecnicismos jurídicos, una convergencia de leyes poco claras y una serie de lagunas legales propias de toda legislación, que propician un horizonte incierto, a todos los involucrados en la prestación de este servicio.

Es, en el presente trabajo de investigación, que se pretende analizar desde la perspectiva jurídica, los factores y elementos fundamentales que intervienen en la regulación de un servicio público, como la transportación federal de pasajeros y servicios auxiliares, como son las terminales, determinando al final la equidad y el equilibrio que aporte el Derecho en su estructuración obligacional correlativa a los derechos y expectativas de un sistema legal prometedor y potencialmente efectivo.

Las mejoras en los transportes actúan como una espuela para la producción y el bienestar de la sociedad en general, y atraen la mano de obra y el capital a las regiones en las cuales son más eficaces. Si los perfeccionamientos en los transportes se han hecho sin tener en cuenta la estructuración jurídica adecuada, pronto quedará atrás un importante sector económico del país.

Capítulo I

Conceptos Jurídicos Generales

Capítulo I, Conceptos Jurídicos Generales.

1.1 El Estado.

1.1.1 Su realidad social y jurídica

Podemos considerar que la aparición del Estado nacional es relativamente reciente en la historia de la humanidad, pues emerge desde siglo XII, en Europa, cuando es identificado como una nueva forma de organización política, la cual surge y se va desarrollando en las sociedades de la época, conforme sus necesidades y limitaciones específicas, se consolida a lo largo de un proceso que alcanza al siglo XIX y aún continúa avanzando en nuestros días, en busca de su perfeccionamiento.

Hablar del origen, la integración y las tareas del Estado es entrar en una área polémica, en razón de la gran cantidad de acepciones generadas por los expertos en la materia, quienes pretenden describir con exactitud este fenómeno, el cual ha sido protagonista importantísimo de la vida social, y se hace presente en los aspectos más significantes de la cotidianidad mediante mecanismos de control que se renuevan de acuerdo con la creciente complejidad de las relaciones humanas.

Para alcanzar esta relevancia, el Estado, en su fase moderna, tuvo que trascender, y enterrar a las viejas estructuras políticas que le precedieron (los feudos principalmente), para lo que se valió de los nuevos valores e intereses que conformaron al Renacimiento (siglo XV) y que ubicaron al hombre como centro del universo.

En esta larga pugna (del Estado contra las añejas estructuras), el derecho ha caminado de la mano de aquél, como una fuerza opuesta al sistema de privilegios propios de la forma antigua de la organización política; el derecho evoluciona con el Estado y se vincula con él, cada día más, hasta llegar a confundirse con él, al grado de ser considerados, por algunos teóricos (con Kelsen a la cabeza), una misma cosa; en efecto, ellos afirman que el Estado no es sino la expresión jurídica de la sociedad.

Por no ser objeto fundamental para el tema que tratamos no entraremos en detalle en el estudio de la polémica sostenida por diversos autores, en cuanto a la relación Estado y derecho.

Resulta imprescindible por otro lado, destacar la importancia del derecho como factor de organización del Estado, ya que es él, la autoridad que asigna atribuciones a los entes estatales, establece sus mecanismos de acción y les fija los límites conforme a los cuales deben conducirse en su contacto con los particulares, así mismo, él organiza a la comunidad al establecer las bases sobre las que se da su interrelación.

Para realizar sus funciones, el Estado, tiene la posibilidad de imponer sus mandatos por medio de la fuerza, que él mismo ha institucionalizado y que es lo que distingue al derecho de los otros sistemas normativos.

1.1.2 Personalidad jurídica del Estado.

1.1.2.1 Concepto de persona.

Jurídicamente se designa con este término todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Está

considerado por algunos tratadistas no sólo como un concepto jurídico fundamental, sino también como el primer objeto del derecho, en virtud del cual se ha establecido todo orden legal.¹

1.1.2.2 Clasificación de las personas.

Nuestra legislación civil, sigue a la doctrina y reconoce dos clases:

Persona física, ser humano jurídicamente considerado como aquél al que la ley ha dotado de derechos y obligaciones.²

Persona moral o colectiva, que es la agrupación de individuos, a la que, en cuanto tal, la ley le ha reconocido capacidad jurídica independiente de la de sus integrantes, para adquirir derechos y contraer obligaciones.³

1.1.2.3 Nacimiento de la Personalidad del Estado.

La concepción de persona jurídica adoptada en este texto, lleva a concluir que efectivamente es el orden jurídico el que atribuye a los individuos o a ciertas agrupaciones de éstos, la capacidad para tener derechos y asumir obligaciones; y la personalidad jurídica del Estado (como persona colectiva) nace única y exclusivamente cuando el orden legal ha determinado el correspondiente reconocimiento.

Esta afirmación se ve apoyada, en que el concepto comentado es, por definición, de carácter jurídico y sólo puede provenir de un orden legal creado

¹Ignacio Galindo Garfías, Derecho Civil, p. 146

².Ibid, p.147

³.Idem

por el Estado, mediante el establecimiento de las bases sobre las cuales se desarrollará su actuación y la de su población; fijan dichas bases los límites de tal actuación, los cuales, no podrán ser transgredidos válidamente ni por el propio Estado. Cabe señalar que nos encontramos ante un Estado de derecho (la fase más evolucionada de la organización política), para entender mejor la panorámica del Estado.

1.1.2.4 Personalidad jurídica del Estado de Derecho Público.

Aunque parezca arriesgado nuestro planteamiento, consideramos que desde el punto de vista legal, el Estado figura como la persona jurídica primigenia de todos los sistemas de derecho vigentes; ya que es a él, al que le ha correspondido crearlos, para lo que comienza por legitimarse a sí mismo por medio de ellos.

De tal suerte que su capacidad legal para ser sujeto de derechos y obligaciones derivará de la ley. Por razones del método, y de acuerdo con nuestra legislación, se ha aceptado que dicha capacidad proviene del derecho público, no obstante lo discutible que resulta esta afirmación, porque, como se ha sostenido, parte en dos al sistema del derecho (Derecho Público y Derecho Privado), lo que ya no es universalmente admitido.

1.1.2.5 Características de las personas jurídicas colectivas de Derecho Público.

En correspondencia con los atributos que los tratadistas y la legislación le han reconocido en materia civil, a las personas jurídicas, sean éstas físicas o

colectivas, debemos, asimismo, aceptar que los órganos conformantes del aparato del Estado, y que conocemos como personas jurídicas de derecho público, poseen sus propios atributos o características, los cuales le proveen de la capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones y cuya diferencia, con respecto de las primeras, consiste en los fines perseguidos por los unos y las otras, que, en última instancia, en las personas morales de derecho público, es el interés público.

Resaltando el patrimonio como un atributo de las personas, la doctrina señala dos elementos del mismo, el activo constituido por el conjunto de bienes y derechos, y el pasivo por las cargas y obligaciones susceptibles de una apreciación pecuniaria. Estos elementos forman una universalidad jurídica.⁴

Por otro lado los elementos considerados dentro del patrimonio del Estado, serán los siguientes:

- 1.- El territorio y todas las partes integrantes del mismo;
- 2.- Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado;
- 3.- Los bienes del dominio privado del Estado;
- 4.- Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y de Derecho Privado;
- 5.- El conjunto de derechos de los que el Estado es titular.⁵

⁴ .Ignacio Galindo Garffas, op. cit., p.301

⁵ .Rafaél Martínez Morales, Derecho Administrativo, p.35

El territorio como elemento esencial del Estado, es el espacio o porción geográfica delimitada de la superficie terrestre, subsuelo, espacio, etc., sobre la que el Estado ejerce exclusivamente la potestad de imperio. Nuestra Constitución contiene diversos preceptos que aluden al factor geográfico, en particular los artículos 27 y el capítulo segundo del Título II, artículos 42 a 48.

De acuerdo con la teoría tradicional, que es la que funda nuestra Constitución, el territorio es un elemento integrante del Estado, constitutivo y necesario, que los convierte en un factor indispensable con respecto a otros Estados.

La Constitución Mexicana define la naturaleza del derecho que la nación tiene sobre su territorio y todos los bienes que en él se encuentren.

En la propia Constitución hay un concepto bien definido (artículo 27, párrafo séptimo, fracción II) que expresa: "La nación representada por el gobierno federal, a lo que deben agregarse los casos en que la nación es representada por las entidades federativas".

El artículo 27, párrafo primero de la Constitución reconoce: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Una vez constituida la propiedad privada el párrafo tercero del mismo precepto ordena: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de

apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza y para cuidar de su conservación...".

También el Estado tiene el derecho de regular toda la propiedad pública, social y privada, que otorga o concede a los particulares. El particular sustituye al Estado en el ejercicio del derecho privado, pero conservando aquel un derecho superior para regular el régimen de la propiedad como una función social, inspirada siempre en el interés público.

Si analizamos los diversos preceptos que regulan la propiedad, veremos que el Estado reconoce la propiedad privada, al mismo tiempo que impone severas restricciones a su ejercicio, tales, por vía de ejemplo, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional que ordena: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

La adquisición de bienes por la Federación se realiza en diversas formas, todas ellas sometidas al régimen de Derecho Público, aunque en algunas de ellas la ley remita al Derecho Privado como supletorio. Esas formas pueden ser: expropiación, decomiso, requisición, reversión, adjudicación, nacionalización, descubrimiento y suministro. Las formas supletorias son todas las que establece el Código Civil, con las limitaciones que establecen las mismas leyes administrativas. Tal es el caso de la prescripción en la cual la Ley General de Bienes Nacionales amplía los términos de la misma, en bienes de dominio privado de la Federación.

Para determinar la naturaleza del derecho del Estado sobre sus bienes, creemos necesario señalar que es titular soberano de los mismos, lo que, en nuestra opinión, es un concepto más amplio que el de simple propietario; con

ello quiere significar que puede cambiar, modificar o ampliar el régimen jurídico a que estén sometidos, disponer de ellos, establecer el régimen de propiedad, tanto pública como privada, y, por último regular su aprovechamiento y su explotación.

En este orden de ideas, si el Estado es titular soberano de sus bienes, o sea, que ejerce sobre ellos un derecho derivado de su soberanía, se establece un régimen jurídico diferencial para ciertas categorías de bienes, así como también la facultad para regular la propiedad, tanto pública como privada, y establecer sus modalidades.

Como personas jurídicas de Derecho Público, las entidades federativas y los municipios tienen necesidad de contar con un patrimonio para el cumplimiento de sus cometidos. Dicho patrimonio está constituido por el conjunto de elementos materiales, tanto del dominio público, como del dominio privado; bienes, derechos e ingresos cuya titularidad es de las entidades federativas, o de los municipios y que constituyen el instrumento económico material para cumplir sus actividades y cometidos.

1.2 BIENES DE DOMINIO PUBLICO

Es la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles, sujeta a un régimen de derecho público. Son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, con las excepciones y modalidades que marca la ley.⁶

⁶ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo II, p.174

Comprende el dominio público de los bienes que por su naturaleza son del uso de todos, los bienes que están afectos al servicio de las dependencias del poder público, los bienes destinados a un servicio público, los bienes que en general están afectos o destinados a una causa de utilidad pública.

No todas las legislaciones, la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina, de los distintos países, tienen el mismo concepto de dominio público. Empero, son corrientes de opinión que se encauzan en dos grandes vertientes: a) el dominio público es un derecho de gestión, de regulación, de vigilancia, pero no un derecho de propiedad que implica los derechos de gozar y disponer de las cosas casi en forma absoluta, b) el dominio público es un derecho de propiedad, similar a la propiedad de los particulares que regula la legislación civil. Esta propiedad es una propiedad administrativa, por las características singulares de que la reviste la ley.

El derecho constitucional y administrativo mexicano, prevén y reconocen un auténtico derecho de propiedad en el dominio público, que tienen sus respectivas jurisdicciones, los gobiernos federal, estatal y municipal, sobre los bienes que forman sus patrimonios.

Con el mismo sistema, las leyes administrativas de los Estados y municipios, determinan cuáles son los bienes que integran el dominio público de su jurisdicción patrimonial.

De esta manera, se forma el dominio público, con el dominio que resulta del hecho de la naturaleza (ríos, lagos, espacio, minerales, aguas subterráneas, etc.) y con los bienes que por afectación, uso o destino resuelve la voluntad del legislador, siguiendo criterios de servicio público o

utilidad pública. Es lo que la doctrina llama: dominio natural y dominio artificial.

Criterio de distinción.- Directamente no lo hace la ley reglamentaria pre-citada, pero sí se deriva de ella la pauta para distinguir el dominio público y el privado respecto de los bienes propiedad de la federación. El dominio público comprende los bienes sometidos a un régimen de derecho público fundamentalmente y el dominio privado, a los bienes sujetos a un régimen fundamental de derecho privado.

Además de las reglas de caracterización, de adquisición, de uso, aprovechamiento o explotación, de sus registro, catalogación e inventario, que previene la ley reglamentaria en cita, en común para los bienes de dominio público o privado, se trate de bienes muebles o inmuebles, el régimen legal de estos bienes se integra con las leyes administrativas que regulan en forma específica los bienes del dominio natural: leyes de minas, aguas, petróleo, caza, energía atómica, espacio, mares, ríos, lagos, etc. El Código Civil del Distrito Federal se aplica principalmente a los bienes del dominio privado.

La Ley General de Bienes Nacionales dice en su artículo segundo que son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3. de esta ley;

- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, adiciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fonográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente, los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional, y

XIII. Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

En la clasificación de los bienes de dominio público encontramos que los elementos que los caracterizan son:

- a) Se trata de bienes que forman parte del patrimonio nacional;
- b) Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general;
- c) Son bienes inalienables e imprescriptibles;
- d) El régimen jurídico que los regula es de derecho público y de interés social.

Como nuestra Constitución habla indistintamente de propiedad y dominio debemos indicar que el concepto de propiedad es de mayor extensión, porque a juicio de la doctrina comprende el dominio, y la cosa sobre la que recae. El empleo de estos términos se hace indistintamente, aunque el concepto de propiedad es siempre más útil, para matizar ampliamente el interés general que los protege.

Respecto de los bienes de uso común, las legislaciones modernas han adoptado diversos criterios que pueden agruparse en estas dos

orientaciones: una, que los considera como bienes sometidos al derecho de propiedad, y otra, como insusceptibles de tal derecho.⁷

Dentro de la primera orientación, y reconociéndose en todos los casos que el uso es público y, por lo mismo, regulado por prescripciones de derecho público, se pueden reconocer dos sistemas: el de la propiedad privada del Estado o de los particulares, y el de la propiedad pública del Estado o de otras entidades públicas.

Dentro de la segunda orientación, la que niega que los bienes del dominio público sean susceptibles de propiedad, también pueden señalarse dos sistemas: uno, que sostiene que ni el Estado ni los particulares tienen derecho patrimonial alguno sobre los bienes que forman aquel dominio y que el Estado sólo tiene respecto de ellos el carácter de un fiduciario con las facultades de vigilancia y policía necesarias para garantizar el uso común; otro, que negando la existencia de la propiedad como un derecho subjetivo afirma que el dominio público constituye un patrimonio afectado a un fin de interés colectivo que no necesita de ningún titular.

Creemos que la legislación mexicana puede colocarse dentro de la orientación que reconoce que los bienes de dominio público son susceptibles del derecho de propiedad.

Los bienes de uso común pueden clasificarse desde dos puntos de vista diferentes: 1º desde el punto de vista de la naturaleza de los propios bienes, y 2º desde el punto de vista de la forma de su incorporación al dominio público.

⁷.op. cit., p. 183.

Partiendo del primer criterio, se pueden agrupar los bienes en las siguientes categorías:

a) Dominio público aéreo. La incorporación del espacio aéreo situado sobre el territorio y mares territoriales, ha sido impuesto por el desarrollo de las comunicaciones aeronáuticas.

Aunque la Ley General de Bienes Nacionales considera al espacio aéreo nacional dentro de la categoría de los bienes de uso común (art.29). La Constitución le quitó ese carácter al declarar que "corresponde a la Nación el dominio directo de ... el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional", y ese mismo carácter de dominio directo, y no de bien de uso común, le da la Ley Federal de Radio y Televisión.

b) Dominio público marítimo.

Dentro de esta categoría se catalogan:

1.- El mar territorial hasta una distancia de doce millas (22,224 metros) contadas desde la línea de la marea más baja. En caso de que la costa del territorio nacional tenga profundas aberturas y escotaduras o en que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, el mar territorial empezará a partir de las líneas que unan los puntos más adentrados en el mar;

Además por virtud de la adición al artículo 27 constitucional (D.O.: de 6 de febrero de 1976) se resolvió que la Nación ejerce derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes (D.O.: de 13 de febrero de 1976)

en una zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

2.- Las aguas marítimas interiores o sean las situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías.

3.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua desde los límites de menor reflujo hasta los mayores límites anuales.

4.- La zona federal marítima terrestre o sea la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar y a las riberas de los ríos desde las desembocaduras de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor reflujo anual

5.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.

6.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas

c) Dominio público terrestre.

Está constituido por los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; por las riberas y zonas federales de las corrientes; por los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación; por las presas, diques, y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública con sus zonas de protección y derechos de vía o riberas; las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal; los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares

públicos para ornamento o comodidad de quienes las visiten; los monumentos arqueológicos; inmuebles.

Desde el punto de vista de la forma de incorporación de los bienes al dominio público, se pueden clasificar en dos categorías: Los que constituyen el dominio natural y los que constituyen el dominio artificial.

Los primeros son aquéllos que por su naturaleza misma quedan incorporados al dominio público, mientras que los segundos son los que se incorporan por una disposición expresa de la ley.

Esta distinción tiene una gran importancia, porque los bienes del dominio público artificial pueden ser retirados del uso común y en tal caso deja de serles aplicable el régimen especial que se creó en la ley para los bienes mencionados.

Los bienes de uso común lo mismo que todos los bienes de dominio público, están sujetos al régimen jurídico de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

La inalienabilidad, de la que es una consecuencia la imprescriptibilidad, debe ser estudiada en cuanto a su fundamento para poder determinar su alcance.

La inalienabilidad significa que los bienes de dominio público no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en la propia Ley.

Sin embargo, se declara que pueden establecerse sobre los bienes de dominio público aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de tales bienes en cuyo caso tales aprovechamientos se registrarán por el derecho común.

Así, tratándose de los de dominio público, nos encontramos con un conjunto de bienes que están destinados a satisfacer necesidades colectivas, de tal manera que, si el régimen que les fuera aplicable permitiera su libre enajenación como cuando se trata de una propiedad que sólo satisface las necesidades particulares de su titular, se haría imposible la satisfacción de los intereses colectivos.

Pero además, como la satisfacción de tales intereses constituye una de las atribuciones del Estado, la propiedad que a éste se reconoce sobre los bienes de dominio público debe estar sujeta a un régimen adecuado a su finalidad, y que estableciendo la prohibición de enajenar se puede impedir que el Estado deje de cumplir eficazmente sus atribuciones.

De aquí también se desprende que, como el régimen de los bienes de dominio público está íntimamente vinculado al cumplimiento de las atribuciones del Estado, dicho régimen forma parte del derecho público

Los inmuebles de dominio privado están sujetos en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, al Código Civil Federal y en las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de policía, de urbanismo, así como a las referentes al plano regulador, vigentes en el lugar de su ubicación. De todas maneras, estos inmuebles son inembargables y

aunque pueden adquirirse por prescripción, ésta sólo se completa duplicando los términos establecidos por el Código Civil Federal.⁸

Los inmuebles de dominio privado pueden ser enajenados a título gratuito o a título oneroso. Lo primero, cuando se destinen a los servicios públicos de los Estados de la Federación y Municipios o a instituciones o asociaciones privadas, cuyas actividades sean de interés social y no persigan fines de lucro. Lo segundo, se hará mediante venta de subasta a los precios que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o fuera de subasta, pero al precio que fije dicha Comisión, en el caso en que el Ejecutivo lo autorice mediante acuerdo a la Secretaría.

Forman parte de la legislación civil especial las disposiciones de la ley en las que se fijan las condiciones de los contratos que celebre la Administración respecto de los bienes propios y los derechos que el Estado se reserva de los mismos, tales como las relativas a que ninguna venta se hará sin que se entregue en efectivo cierta suma y su pago total sea a corto plazo.

Por último, la ley declara que los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regule el derecho común con excepción de los de comodato y las donaciones no autorizadas por la ley.

En capítulo especial la ley se ocupa de los muebles de dominio privado, los cuales se sujetarán a los sistemas de inventario y estimación de su depreciación y al destino y afectación que pueda dárseles de acuerdo con las normas que fije la Secretaría de Comercio. A dicha Secretaría corresponde la

⁸.Ibid, p.190.

adquisición de los bienes muebles para el servicio de las distintas dependencias del Gobierno Federal y la enajenación de dichos bienes, cuando por su uso o aprovechamiento o estado de conservación, no sean ya adecuadas para el servicio. De la misma manera, las Secretarías o Departamentos de Estado, con aprobación de la Secretaría de Comercio, podrán donar bienes muebles de propiedad federal a los Estados, Municipios o instituciones de beneficencia, educativas o culturales, a quienes atiendan la prestación de servicios sociales, a beneficiarios de escasos recursos de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias y ejidos y entidades paraestatales que los necesiten para sus fines, siempre que el valor de los bienes no exceda de 10 mil días de salario mínimo, o si excediere se requerirá de acuerdo presidencial.

Por último se declara que los muebles de dominio privado son inembargables pero pueden los particulares adquirirlos por prescripción duplicando los términos establecidos por el Código Civil, siempre que el valor de los objetos donados no exceda de cinco mil pesos

También se prevé la posibilidad de que el Gobierno Federal done bienes muebles a Gobiernos e instituciones extranjeras o a organizaciones internacionales, mediante Acuerdo Presidencial refrendado por las Secretarías de Relaciones Exteriores, por la de Comercio y por aquella en cuyos inventarios figure el bien.

1.3 Bienes del Dominio Privado.

Son bienes muebles e inmuebles, que forman parte de la propiedad del Estado, sujetos fundamentalmente a un régimen de derecho privado, pero

destinados a fines públicos. Incluye su régimen la aplicación de leyes administrativas, pero sin que éstas dominen como acontece en los bienes del dominio público.⁹

Es el régimen de derecho privado que priva en su regulación, lo que distingue a este dominio privado del de dominio público. En ambos en Estado conserva su mismo carácter de propietario público, no obstante la presencia del derecho privado.

El dominio privado del Estado comprende, las cosas susceptibles de apropiación exclusiva..., se aplica a bienes que, perteneciendo al Estado, son de la misma naturaleza que aquellos que componen el patrimonio de los particulares y comprende todos los bienes que no están incorporados al dominio público, bienes corporales muebles e inmuebles y bienes incorporales.. El rasgo común a estos bienes es su régimen jurídico que escapa a las reglas de la domanialidad pública.¹⁰

Refiriéndose a los bienes del dominio del Estado, el régimen jurídico que los regula no es uniforme "junto a relaciones jurídicas reales que coinciden substancialmente con las que se dan entre los sujetos particulares y las cosas de su propiedad, hay otras sometidas a un régimen especial, distinto por tanto, del común. La existencia de esta diversidad de régimen es una realidad en ciertos ordenamientos jurídicos, entre ellos el nuestro, y conduce a la distinción entre un dominio público y un dominio privado de la Administración (o patrimonio en sentido estricto).

⁹.Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p.344.

¹⁰.Idem.

Es común en la doctrina y en la legislación reconocer que entre el dominio privado y el público, la distinción radica en el régimen jurídico diverso que siguen.

Tradicionalmente la legislación reglamentaria del artículo No. 27 de la Constitución, ha separado los bienes que son propiedad de la Federación en dos grandes dominios, el público y el privado. Resuelve la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), reglamentaria de ese precepto, respecto a la propiedad federal, separar a los dos dominios.

Estos bienes estarán sujetos al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Luego la legislación mexicana se une a otras que caracterizan al dominio privado por su régimen de derecho privado.

Los bienes de dominio privado están sometidos también a normas de derecho público, por lo que su régimen es mas bien híbrido, de derecho privado y público.

Participa del régimen administrativo de los bienes de dominio privado la propia LGBN que contiene reglas sobre adquisición, enajenación y avalúo de bienes inmuebles, administración, conservación, uso, explotación y aprovechamiento de bienes; autorización y aprobación de contratos de arrendamiento etc.

En suma los bienes de dominio privado de la Federación están regidos por las leyes administrativas y por el derecho común, y este último con las modalidades que prescribe la LGBN.

En general esta categoría de bienes sirve, a los mismos fines públicos que los bienes de dominio público, solo cambia el instrumental jurídico con que lo hacen. En caso de su incorporación al dominio público, su destino no cambia, lo que sucede es que será diverso el fin público al que deberá atender.

No cambia de comportamiento ni de metas el Estado, al actuar como propietario de uno u otro dominio. El Estado nunca deja de ser tal, cuando utiliza al derecho privado para lograr sus fines.

Junto con los bienes del dominio público, los del dominio privado integran la propiedad pública federal. Todas las modalidades que el derecho público impone a esta última, así como el derecho privado, constituyen finalmente el régimen jurídico de la propiedad estatal.

La sujeción a normas de derecho privado no priva a los bienes de dominio privado de su carácter de propiedad pública. Por lo demás, el derecho privado que se aplica a esta parte de bienes, propiedad del Estado, no es literalmente el que prevé el Código Civil.

Experimenta el derecho privado cambios que ajustan su normatividad a los fines públicos que persigue el titular de esos bienes. Estas restricciones que sufre el derecho privado, o modalidades, se observan cada vez más acentuados en la LGBN, que ahora después de declarar la sujeción de los bienes del dominio privado al derecho común, establece reglas en aquel sentido, como decidir que los inmuebles son inembargables e imprescriptibles o que los muebles son imprescriptibles, además de reglas especiales sobre contratos referidos a esos bienes..

Ley General de Bienes Nacionales:

ARTICULO 3º Son bienes de dominio privado:

I.- Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares.

II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común.

IV.- Los que hay formando parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación.

V.- Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior.

VI.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación.

VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero.

VIII.- Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías del derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se consideran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de problemas de la habitación popular.

ARTICULO 4º Los bienes a que se refiere el artículo anterior pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

ARTICULO 6º Los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo 3º., que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta ley.

I.- Al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

II.- En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes.

1.4 El Servicio Público.

1.4.1 Criterios para determinar el carácter público de un servicio.

Es en virtud de la gran variedad de versiones que registra la doctrina acerca de la dimensión y peso de la noción de servicio público, porque hay quienes le asignan una magnitud colosal y otros autores minimizan su tamaño, le

niegan importancia y hasta dudan de la existencia misma de la noción del servicio público.

Empero, el disenso no se produce solamente en torno al tamaño y peso, sino también respecto del factor que otorga el carácter público a un servicio dado; porque, mientras en opinión de unos, el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación, pues a su juicio- sólo los órganos públicos pueden gestionar tal servicio, para otros, el calificativo público lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.

Sin embargo, no termina ahí la disconformidad, pues no son pocos los que rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, porque, de acuerdo a su interpretación, tal rasgo lo viene a imprimir la naturaleza de la actividad mediante la cual se presta.

La referida diferencia doctrinaria permite hablar de diversos criterios, aún cuando, en algunos casos, dos o más denominaciones se refieran a un mismo.

a) Criterio Orgánico.

Un concepto de servicio público formulado, en parte, a la luz del criterio orgánico, nos dice que " ... servicio público es la organización estatal o bajo su control, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad o utilidad pública".¹¹

Como se advierte, el criterio orgánico ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir: a la persona, al órgano o a la institución a cuyo

¹¹ .Jorge Fernández Ruíz, Derecho Administrativo, p.177

cargo queda la prestación del servicio. Porque el criterio orgánico, como señala Miguel S. Marienhoff, "define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza"...¹²

Así pues, en la interpretación de servicio público el criterio orgánico se basa en el carácter de la persona, de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del mismo. Si el órgano es público, el servicio que presta será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta son privadas, el servicio también será privado. Dicho de otra manera: sólo los órganos públicos pueden gestionar los servicios públicos..

Para el criterio orgánico, lo que cuenta en la determinación del servicio, no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación.

Al criterio orgánico se le critica su excesiva amplitud que resulta en ocasiones injustificada, porque diversos órganos públicos pueden no prestar y de hecho en diversos casos no prestan servicios públicos. Sin embargo, esta crítica sería irrefutable siempre y cuando el criterio orgánico identificase al servicio público con toda la actividad del Estado, o cuando menos con toda la actividad de la administración pública; pero dicho criterio se concreta a calificar de público a todo servicio prestado por el Estado, ya sea directamente o por medio de concesionarios, más no sostiene que todas las actividades de los órganos estatales sean servicios públicos, por cuya razón este criterio es compatible tanto con la corriente teórica que considera al servicio público como toda actividad del Estado.¹³

¹² ,Miguel S. Marienhoff, Servicios Públicos, p. 84

¹³ .Ibid, p. 179.

b) Criterio Jurídico

Es el criterio jurídico utilizado por algunos autores para formular su concepto de servicio público, conforme al cual éste debe estar sujeto a un régimen jurídico especial, capaz de asegurar en todo el tiempo su funcionamiento de modo regular y continuo. Se trata de un régimen de derecho público en el cual se subordinan los intereses privados al interés general, por lo cual la organización de dicho servicio es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface.

El criterio jurídico que, en la configuración del concepto de servicio, reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales relativo a dicho servicio, gana adeptos porque garantiza la prestación regular y continua mediante un régimen jurídico especial de derecho público, conformado mediante actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio, las cuales deben ser modificables o sustituibles en todo momento.

Las referidas características del régimen jurídico especial, evidencian la incapacidad del régimen del derecho privado para regular las actividades propias de un servicio público. De ahí la necesidad del régimen especial de derecho público. En opinión de Serra Rojas el criterio jurídico "afirma que hay servicio público cuando esta actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio".¹⁴

¹⁴ .Andrés Serra Rojas, op.cit., p. 52

c) Criterio Funcional.

El elemento definitivo del servicio público radica, según el criterio funcional, no en el carácter del órgano, persona o institución a cuyo cargo corre la prestación del servicio, ni en el reconocimiento de la ley, sino en el derecho de que la actividad a desarrollar satisfaga una necesidad de carácter general. Dicho de otra manera: de acuerdo con el criterio funcional, no importa conocer quién presta el servicio respectivo, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio.¹⁵

En el esquema propuesto de acuerdo al criterio funcional, el carácter público de un servicio dado lo imprime la naturaleza de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio respectivo; si se trata de una necesidad de carácter general (algunos autores la llaman de carácter colectivo, y otros la denominan necesidad pública o social), el servicio será público.

Por tanto, de conformidad con el criterio funcional un servicio será público sí, y sólo sí, la necesidad que satisface es de carácter general. Como resume Arnoldo de Valles: "... servicio público no es otro que servicio para el público"..¹⁶

d) Otros criterios de Servicio Público

Existen algunos otros criterios, aun cuando poco citados, para determinar el carácter público de un servicio dado; entre ellos podríamos mencionar el

¹⁵ . Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 101

¹⁶ .Arnoldo De Valles, Servicio Público Primer Tratado Italiano de Derecho Administrativo, p. 114

criterio sustancial, el técnico y el objetivo. El criterio sustancial lo menciona Marienhoff como otra forma de referirse al criterio funcional o material.

En cuanto al criterio técnico, Serra Rojas dice "que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales".¹⁷ Por último, el criterio objetivo es el utilizado para elaborar el concepto de servicio público atendiendo primordialmente al objeto del mismo. Desde luego, son pocas las identificaciones del servicio público que emplean un solo criterio, la mayoría utilizan dos o más de los aquí mencionados.

Del análisis de los conceptos de servicio público expuestos en el presente capítulo podemos inferir discrepancia en la doctrina acerca de este asunto, derivada en gran medida de la polivalencia de los dos vocablos de la locución comentada.

Como hemos visto, unos autores consideran al "servicio", básicamente como una organización, o sea, como un órgano que, obviamente, es capaz de actuar, de funcionar, de realizar actividades. Otros tratadistas entienden al servicio, primordialmente como una actividad, como una función.

En cuanto al vocablo "público", la doctrina registra también divergencia en su interpretación; un criterio lo deriva del carácter de la persona, del sujeto u órgano a cuyo cargo queda la prestación del servicio; lo que significa que el servicio público sólo puede ser atribuido a persona pública..

¹⁷.Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 109

1.4.2 Clasificación.

a) Servicios Públicos Propios e Impropios

Nadie discute la obligación estatal de velar por la satisfacción de las necesidades de carácter o interés general, lo cual no significa que sea el propio Estado quien la realice por sí, sino conjuntamente con los particulares.

En efecto, muchas necesidades de carácter general, como las relativas a ropa, calzado, y artículos de escritorio, por ejemplo, comúnmente son satisfechas por los particulares, sin que ello impida que, en su ausencia o por insuficiencia, las atienda el Estado, quien, desde luego, se encarga de cubrir también muchas otras, mediante el desempeño de las funciones públicas, de la prestación de los servicios, y de la ejecución de las actividades de interés general y de las llamadas socioeconómicas simples. Asimismo, a iniciativa de Arnaldo de Valles, distingue los servicios públicos "propios" de los "impropios"¹⁸, es decir, de los "impropiamente dichos" por tratarse de cuasi servicios públicos, a los que diversos autores prefieren llamar de otras maneras, tales como "servicios públicos virtuales", "servicios reglamentados" o "de interés público".

En efecto, a finales del primer tercio de este siglo, Arnaldo de Valles sugiere en Italia el empleo de la locución "servicios públicos impropios", propuesta apoyada por numerosos juristas, en su mayor parte italianos. Otros autores coincidieron con la idea de hacer dicha distinción en los servicios públicos, pero, como ya se dijo, a condición de emplear otra denominación.

¹⁸ Arnaldo De Valles, op. cit., p. 198

b) Servicio Público Propio.

Se entiende por servicio público "propio" o "propiamente dicho", el que satisface necesidades de carácter general y es prestado por el Estado o por el municipio, ya sea directamente por medio de sus órganos centrales de gobierno, mediante la llamada administración paraestatal o paramunicipal, como indirectamente a través de particulares a quienes se delega la prestación del servicio.¹⁹

En el servicio público "propio" estamos frente a una actividad -no esencial del Estado- satisfactoria de una necesidad de carácter general, atribuida por ley a una persona de derecho público, sin perjuicio de que el desempeño de tal actividad pueda o no ser delegada a particulares, por medio de algún mecanismo de la descentralización administrativa por colaboración, como la concesión de servicio público

En la práctica, se advierte que no existe más servicio público propiamente dicho, o sea servicio público propio, que el determinado por la ley.

La creación de un servicio público determinado implica la decisión del poder público de que se satisfaga una específica necesidad de interés general, mediante el procedimiento del mismo; el acto que lo crea o suprime es una ley en el sentido material y formal de la palabra..

Recuérdese que nuestro artículo 28 constitucional establece al respecto: "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".²⁰

¹⁹ Jorge Fernández Ruíz, op. cit., p. 87.

²⁰ .Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1993

c) Servicio Público Impropio.

Como hemos visto, para un importante sector de la doctrina, la prestación del servicio público debe quedar a cargo, directa o indirectamente, del Estado; más como diversas necesidades, también de carácter general, son satisfechas por particulares mediante actividades a todas luces constitutivas de servicios, para cuya prestación la autoridad competente no sólo otorga permiso o autorización sino sujeta a reglamentación específica.

El concepto de servicio público impropio proviene de la difundida creencia de que este es una actividad destinada al público, sin importar la persona jurídica que lo asuma y preste, ni si tal actividad está considerada por la norma jurídica como tal, porque lo que cuenta es que el destinatario del servicio sea el público. De esta suerte el servicio público "impropio" sirve de puente entre la actividad pública y la actividad comercial privada, en cuya frontera se ubica.²¹

d) Caracteres Comunes a todo Servicio Público.

Sin importar que sea propio o impropio, el servicio público se caracteriza, según algunos autores, por un denominador común consistente en estar destinado al público, satisfacer una necesidad de carácter general y someterse a un régimen exorbitante del derecho privado; o sea, un servicio será público si se destina al público, se sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado y satisface una necesidad de carácter general

²¹ .Ibid, p. 89.

Sin importar que sea propio o impropio, el servicio público se caracteriza, según algunos autores, por un denominador común consistente en estar destinado al público, satisfacer una necesidad de carácter general y someterse a un régimen exorbitante del derecho privado; o sea, un servicio será público si se destina al público, se sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado y satisface una necesidad de carácter general. En consecuencia, el carácter público de un servicio no lo determina, según tales autores, quien sea el prestador del mismo, ni el reconocimiento de la ley, ni ningún otro factor distinto a los tres mencionados en el párrafo anterior, que integran el denominador común de ambos tipos de servicio público.

e) Características que distinguen al Servicio Público Propio del Impropio.

Obviamente, además de las peculiaridades comunes a ambos tipos de servicio público existen otras que distinguen a uno del otro, por ser las distintivas de cada uno de ellos. Así el servicio público "propio" se distingue por ser creación de la ley y estar atribuido al Estado; concretamente a la administración pública- en opinión de algunos autores, quien lo desempeñará directamente por sí, o indirectamente por medio de particulares bajo algún mecanismo de delegación como el régimen de concesión. Por su parte, el "impropio", además de tener también las características comunes de ambos tipos de servicio público, se diferencia del "propio" por no ser una creación de la ley, sino que se deriva de un permiso o autorización que otorga la autoridad competente que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, así como por tratarse de una actividad destinada al público que no está reservada a la administración pública o al Estado, pero sí sujeta a una

reglamentación y vigilancia del poder público que incluye la determinación unilateral de una tarifa de carácter obligatorio para la prestación del servicio. En el esquema de servicio público impropio, la primer nota esencial para que se pueda hablar de este servicio es el que consiste en la actividad mediante la cual se presta, esté dirigida al público, sin distinción de personas; el prestador de un servicio público carece de la facultad de seleccionar sus usuarios, por tener la obligación de prestar el servicio a quienes lo requieran y en el orden en que se presenten.

Es dable decir que el servicio viene a ser una actividad destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado. Si tal actividad la reconoce la ley como un servicio público y la desempeña directamente la administración pública o indirectamente, por medio de particulares en quienes delega su ejecución, por ejemplo, bajo el régimen de concesión, estaremos frente a un servicio público en estricto sentido, o sea propiamente dicho. Más, si dicha actividad no está considerada por la ley como servicio público y, por tanto, puede ser desarrollada directamente por particulares, por no estar atribuida a la administración pública ni al Estado, estaremos entonces, diría yo, ante un cuasi servicio público, o sea, un servicio impropiamente dicho para el que la doctrina emplea diversas denominaciones.

1.4.3 Características.

a) Generalidad o Universalidad.

El servicio público, es una prestación destinada al público, con el propósito de satisfacer una necesidad de carácter general, registrada en términos

similares por un gran número de personas. Por tanto, quienquiera que tenga la necesidad que está encaminada a satisfacer un servicio dado, tendrá derecho a él, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales correspondientes, merced a la mencionada característica de generalidad o universalidad. La propia finalidad del servicio público satisfacer una necesidad de carácter general-, reclama en él la presencia de esta característica de generalidad que le da una gran apertura frente a sus potenciales usuarios, sin otra intención que la de cumplir los requisitos establecidos en las normas que los rigen. Por consiguiente, la característica de generalidad se encuentra fuertemente vinculada a la idea de los derechos humanos porque, en principio, por el sólo hecho de serlo, todo ser humano, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra condición, mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el impuesto por la capacidad de prestación del propio servicio.

Desde luego, la universalidad o generalidad del servicio público se ve limitada por varios factores, los principales son la capacidad del servicio y los requisitos legales y reglamentarios establecidos para su utilización por parte de los potenciales usuarios. En el caso de que la demanda de un servicio público dado supere el volumen de su oferta, los usuarios se deben admitir indiscriminadamente en el orden en que se presenten a usar o solicitar el servicio, hasta donde su capacidad alcance. Por cuanto se refiere a los requisitos para su empleo, éstos serán únicamente los que la ley señale o la autoridad administrativa competente predetermine con la debida publicidad, para cada servicio público.

b) Uniformidad o Igualdad.

Conocido también como carácter de igualdad. De acuerdo a su carácter esencial de igualdad, el servicio público, en todo cuanto se refiere a sus cargas y beneficios, habrá de prestarse de una manera uniforme, de un modo igual a todos los usuarios, o sea, sin discriminación de ninguna especie, lo cual no es óbice para establecer distintos niveles o categorías del servicio, acordes con tarifas diferenciadas, bajo la base de otorgar igual trato a todos los usuarios que se encuentren en el mismo nivel o categoría. La característica de igualdad o uniformidad es consustancial a todo servicio público, sin embargo se acentúa más en el propiamente dicho "por tener éste una mayor reglamentación que el "impropio".

c) La Regularidad.

El surgimiento de la noción del servicio público contribuyó en buena medida a la quiebra de la idea secular que erigía a la voluntad de las partes en máxima ley de los contratos, por sustraer del ámbito del consenso de los contratantes de dicho servicio, aspectos fundamentales del mismo, como son, entre otros, su horario, sus condiciones técnicas, sus medidas de seguridad y su tarifa, los cuales no son materia de negociación de las partes, sino unilateralmente predeterminados por la autoridad competente y, por tanto, sujetos a una regulación jurídica exorbitante del derecho privado.

Antonio Martínez Martín afirma: "La continuidad y regularidad como nota, como carácter, como exigencia, como principio, como ley o como elemento del servicio público deben ser consideradas ahora

conceptualmente"²². El servicio público, venimos de decirlo, está sujeto a una regulación jurídica exorbitante del derecho privado; cuando su prestación se realiza con estricto apego a esa regulación, se dice que el servicio público es regular, el servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas".²³

La regularidad, conviene resaltarlo, es un carácter esencial del servicio público, distinto al de continuidad, al cual se asocia fuertemente. Gracias a la regularidad el servicio público se presta en adecuadas condiciones de funcionamiento. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general, uniforme y continuo, pero irregular, o sea, anómalo y deficiente.²⁴

d) La Continuidad.

El carácter jurídico, esencial por antonomasia, del servicio público, es la continuidad, la cual no debe ser interpretada en su significado literal de absoluta no interrupción, sino en el contexto de la necesidad de carácter general que se encarga de satisfacer un servicio público dado, por lo cual habrá de entenderse por continuidad, la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante, de usar este servicio dado, dentro de los horarios y bajo las condiciones y términos señalados expresamente en su normativa reguladora.

²² .Antonio Martínez Martín, El Buen Funcionamiento de los Servicios Públicos, p. 135.

²³ .Idem.

²⁴ .Ibid, p. 116.

Conviene hacer hincapié en la circunstancia de que algunos servicios públicos tienen un programa de prestación intermitente, sin que jurídicamente se pueda interpretar como interrumpido el servicio cuando, conforme a su programa, no se realiza la prestación del mismo, tal es el caso del servicio de alumbrado público, cuya función se suele programar de la puesta a la salida del sol del día siguiente; o el servicio público de bomberos, el cual tiene una oferta constante pero, obviamente, sólo brinda cuando ocurre un siniestro que demanda su uso.

e) **Obligatoriedad.**

Algunos autores sostienen el carácter esencial de la obligatoriedad en el servicio público, mismo que puede advertirse en varios aspectos.

En primer término consideramos que es un deber ético del Estado la satisfacción de sus fines insoslayables, entre los cuales debe figurar la satisfacción de las necesidades de carácter general, cada una de las cuales es la suma de un número importante de iguales necesidades individuales. Ahora bien, como la satisfacción de las primeras sólo se logra mediante la prestación de los servicios públicos, resulta indiscutible el deber del Estado de asegurar su prestación, de donde se infiere el carácter esencial de la obligatoriedad del servicio público respecto del Estado. Evidentemente la objetivación de los servicios públicos requiere de la determinación de cuáles son las necesidades de carácter general, lo cual se efectúa, ya mediante ley que erige en servicio público propiamente dicho una actividad satisfactoria específica; bien por determinación del poder público de condicionar a la previa expedición de permiso, licencia o autorización, la realización de otras

actividades también satisfactoras de necesidades de carácter general, cuando se trata de servicios públicos impropios o virtuales.

Realizada la determinación de las necesidades de carácter general en alguna de las formas mencionadas en el párrafo anterior surge automáticamente la obligación a cargo del Estado de asegurar en cada caso la prestación de los servicios correspondientes, bien a través de la actuación de la Administración Pública, ya mediante actividades de los particulares realizadas bajo el régimen de concesión o de permiso.

En otro aspecto, la obligatoriedad del servicio público se manifiesta en el deber que tiene el prestador del mismo de realizar su función a partir de la fecha, y por todo el tiempo que se prevengan en la ley, concesión o permiso correspondientes.

f) Permanencia.

Consideramos que la permanencia es un carácter esencial del servicio público diferente al de la continuidad, habida cuenta que este último implica la no suspensión o la no interrupción del servicio dentro del plazo previsto en la ley, concesión o permiso que generan el servicio: en tanto que la permanencia atañe a la obligación del Estado a asegurar la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que motiva su instauración. La permanencia entraña también un deber del Estado, por el cual, una vez instaurado el servicio público, no puede suprimirse mientras subsista la necesidad de carácter general para cuya satisfacción fue creado, porque el Estado tiene la obligación de velar por el bienestar de su población

y, por tanto, de asegurar la prestación del servicio, por todo el tiempo que éste se requiera.

g) La Adaptabilidad.

Otro de los caracteres que algunos autores señalan como esenciales del servicio público es el de su mutabilidad o adaptabilidad con el fin de mantener su regulación y su prestación atentas a la evolución de la necesidad de carácter general que satisface, así como al desarrollo de la tecnología utilizada en su funcionamiento.

Así pues, la adaptabilidad del servicio público consiste en la posibilidad permanente de modificar su regulación en aspectos que atañen al prestador del servicio, al usuario o a ambos, en los rubros administrativos, operativos, financieros, tecnológicos y de mantenimiento, en aras de corregir deficiencias o de incrementar la eficiencia y seguridad del servicio. La falta de adaptación del servicio público a las nuevas circunstancias en que se desenvuelve, es responsabilidad del Poder Público.

h) La Gratuidad.

En algunos casos el acceso al servicio público es gratuito, como en la educación primaria, en otros, como en el transporte, es oneroso y por tanto para acceder a él se cobra una cuota o tasa señalada en una tarifa predeterminada unilateralmente por la autoridad competente. Empero, la gratuidad del servicio público no estriba en que su uso sea gratuito, sino en que su prestación se realice sin propósito de lucro. Desde luego los servicios

públicos gratuitos revisten el carácter de gratuidad que también ostentan los onerosos prestados sin ánimo de lucro, pese a que en ellos se cobre una cuota de recuperación encaminada a cubrir total o parcialmente los costos del servicio. En tal caso se suelen ubicar estos mismos prestados directamente por la administración pública, en cuyo uso se cobra una tasa o cuota señalada en la tarifa correspondiente.

Evidentemente los servicios públicos a cargo de los particulares, bien bajo el régimen de concesión, en el caso de los propiamente dichos, ya mediante permiso, licencia o autorización, tratándose de los impropios o virtuales, se prestan con el obvio propósito de lucro que caracteriza a la empresa privada, por cuya razón es inadmisibles la gratuidad como carácter esencial del servicio público, habida cuenta que todo el prestado por la empresa privada, salvo alguna excepción de beneficencia privada tiene fines de enriquecimiento. Precisamente para contener o frenar los afanes de lucro de la empresa privada, el servicio público se sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado que permite al Poder Público fijar unilateralmente sus tarifas.

El servicio público debe estar dotado de ciertos caracteres jurídicos esenciales sin los cuales, se desnaturaliza o desvirtúa, ellos son los de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia; los cuatro primeros han merecido el consenso general de la doctrina; en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado y algunos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia, postulado por diversos autores, a veces se le identifica con el de continuidad o con el de obligatoriedad.

Independientemente de sus caracteres jurídicos esenciales, el servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables, sin cualquiera de los cuales no es posible su integración y prestación, como a continuación se resume.

Un servicio público sin una necesidad de carácter general que satisfacer es un absurdo, porque de ser erigido como tal por una ley, será sólo la evidencia de un capricho o de un error del legislador, consistente en denominar con ese rótulo a algo distinto al servicio que invariablemente se debe destinar a satisfacer una necesidad de carácter general. Por ello, dicha necesidad, es elemento indispensable en el mismo.

Otro elemento indispensable del servicio público es la actividad mediante la cual se satisface la necesidad de la que nace, porque evidentemente no puede satisfacerse sin realizarse la actividad indicada para ello, la cual debe ser técnica y satisfactora.

Los usuarios vienen a ser otro elemento indispensable del servicio público, por ser ellos en quienes se presenta la necesidad cuya satisfacción constituye su finalidad; sin usuarios, la actividad satisfactora sería estéril y, por tanto, el servicio injustificado. La intervención estatal constituye otro elemento indispensable del servicio público, porque sólo mediante ella se puede crear y someter al régimen jurídico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia. Otro de los elementos indispensables del servicio público es el sujeto a cuyo cargo está su prestación, porque obviamente no puede haber servicio sin alguien que lo preste.

Igualmente, figuran como elemento indispensable del servicio público los recursos requeridos para tal efecto, desglosables como recursos humanos, materiales y financieros, cuya obviedad no requiere comentarios adicionales.

El último de los elementos esenciales que analizamos del servicio público, es el régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, que algunos catalogan como de derecho público y otros autores consideran como en parte de derecho privado y en parte de derecho público, pero que en uno y en otro caso resulta exorbitante del derecho privado, lo cual se comprueba aun en el servicio público impropio o virtual, el cual queda sujeto a una norma de derecho público, por lo menos, mediante la imposición de un tope tarifario.

Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

Aspectos Relevantes de nuestra definición propuesta.

En la definición propuesta se precisan algunos aspectos muy importantes del servicio público, que conviene destacar:

El servicio público no es, como se llegó a pensar, una estructura o un órgano, sino una actividad y, por tanto, un intangible que no se puede

guardar, almacenar, transportar ni atesorar. Si por ejemplo, un servicio público de transporte tiene capacidad para efectuar cien mil viajes-pasajero-día, y ayer sólo realizó sesenta mil viajes-pasajero, los no aprovechados cuarenta mil restantes no pueden acumularse a su capacidad de oferta del día de hoy

Se trata no de una actividad cualquiera, sino de la que se realiza por personal capacitado, con el apoyo de materiales y equipos especiales, de acuerdo a procedimientos específicos predeterminados

Desde luego no todas las actividades técnicas podrán ser servicio público sino sólo aquellas que satisfacen necesidades de carácter general, diferentes a las necesidades cuya satisfacción se logra mediante el ejercicio de las funciones públicas, porque, como ya vimos, las primeras son la suma de muchas necesidades individuales iguales, mientras que las necesidades mencionadas son las del Estado y demás entes públicos.

No interesa tanto quién realice tal actividad, pues lo verdaderamente importante es que la necesidad de carácter general sea satisfecha, por lo cual no en todos los casos se reserva el Estado su prestación, pero en todos tiene la obligación de asegurarla, regularla y controlarla

Pensamos que no toda actividad estatal cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes es servicio público, sino únicamente la actividad técnica que además de cubrir tal requisito, satisface una necesidad de carácter general, lo cual excluye del referido servicio a otras actividades del Estado: las funciones públicas, las actividades de interés público que no satisfacen necesidades de carácter general y las actividades socioeconómicas simples.

Trátese del propio o del impropio, el servicio público se sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, el cual es mutable en todo momento, para adaptarse a las variaciones de la necesidad a cuya satisfacción se destina o a los avances tecnológicos, lo cual pone de manifiesto la intervención que tiene el Estado sobre la prestación del servicio público

La definición propuesta contiene expresamente los caracteres jurídicos esenciales del servicio público, señalados por la doctrina: Generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, mutabilidad y permanencia, así como sus elementos indispensables: Necesidad de carácter general, actividad técnica que la satisface, sujeto que la desarrolla, usuarios potenciales que en la necesidad de carácter general individualizan la suya particular, intervención estatal, régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado, además, implícitamente hace referencia a los recursos necesarios para la prestación del servicio.

Capítulo II

Historia del Transporte en México

Capítulo II, Historia del Transporte en México.

2.1 Generalidades.

La huella humana sobre la superficie agreste del planeta amplió la traza original de las fieras y marcó los primeros caminos racionales de la historia. El hombre pudo así abandonar su condición errante, quedarse en un lugar, cultivar la tierra, recolectar sus frutos y guarecerse de las fuerzas naturales que lo diezmaban.

La senda, más o menos segura para su pie descalzo, facilitó al hombre primitivo la tarea de transportar sobre su espalda el producto de su trabajo, en cargas cada vez más pesadas y poder acumular alimento, agua, combustible o transportar material para construir su rudimentaria vivienda. Todo esto le dio mayor capacidad de supervivencia.

En medio de una naturaleza hostil, el hombre pudo salir adelante, no por su fuerza física, sino por la facultad suprema del raciocinio que le permitió crear las primeras herramientas de transporte, que le facilitaron llevar consigo sus medios de supervivencia y de conquista.

Los Aztecas construyeron entre la Gran Tenochtitlán y las poblaciones cercanas, calzadas empedradas y, en la Península de Yucatán, los Mayas ejecutaron un camino, también empedrado, de más de 300 kilómetros de longitud, que unía a las grandes ciudades de Uxmal y Chichen-Itzá y se prolongaba hacia el mar Caribe.

Aquellas civilizaciones atendieron no solamente la construcción de caminos, sino que también se preocuparon por su conservación.

Monarcas y caciques emitían leyes respecto a la manera de reparar los caminos. Esta labor la realizaban los prisioneros al finalizar la temporada de lluvias, cooperando también el resto de los habitantes, en el curso del año.

Hoy día, las ruinas de la civilización prehispánica, restauradas con esmerada minuciosidad, son motivo de la admiración de nacionales y extranjeros. Una moderna autopista de cuota comunica actualmente a la Capital de la República con Teotihuacán ("El lugar donde los hombres se convierten en dioses"), cuyo antiguo esplendor arquitectónico está siendo totalmente restablecido.

A pesar de sus deficiencias, los caminos que existían en México antes de la conquista, satisfacían las necesidades de aquel tiempo y se velan constantemente recorridos por caravanas de mercaderes, "pains" (mezcla de correos y conductores), "tequipantlantís" (mensajeros de guerra) y por los "topiles" (esclavos cargadores) encargados de abastecer las despensas de la nobleza aborigen.²⁵

Salvo los Incas en el Perú, que domesticaron la llama y la usaron como medio de transporte, ninguna otra cultura en el continente conoció ni el caballo ni especie alguna que le auxiliara en esta importante función de su desarrollo social. Cuando Hernán Cortés desembarcó en Veracruz, el Jueves Santo, de 1519, trajo consigo a México 16 caballos.²⁶

²⁵ Arturo García Falcón, Transporte Aéreo y Transporte Terrestre Turístico, p. 145.

²⁶ .Ibid, p. 148.

La conquista hispánica que hasta ese entonces se había hecho a espaldas del indio, continuó a lomo de caballo. La presencia de la noble bestia liberó al indígena y facilitó no sólo la exploración, sino también la explotación del Nuevo Mundo y la implantación de la cultura proveniente allende el mar. Sin embargo, fue un feliz acontecimiento para la historia del transporte en México.

La introducción de animales de tiro y carga trajo consigo la evolución de los medios de transporte y de las vías de comunicación.

Simultáneamente, la explotación de la Nueva España y el envío de sus riquezas a la metrópoli impuso la necesidad de construir caminos que comunicaran el centro de la colonia con los puertos marítimos.

Una de la muchas novedades traídas a la Nueva España por la civilización del Viejo Mundo fue el uso de la rueda aplicado a los vehículos de transporte. En 1535 el fraile Sebastián de Aparicio construyó aquí las primeras carretas y el indígena hizo suya la nueva técnica.

Con la rueda y el uso de palanquines y literas, tiradas por caballos y mulas, se originaron las primeras modificaciones a los caminos existentes, ya que el aumento del peso en las cargas y las dimensiones de los vehículos que se desplazaban por aquellas rutas, hacían totalmente inoperantes las angostas brechas a través del accidentado relieve del Nuevo Mundo.

El religioso carretero emprendió simultáneamente la tarea correlativa de construir caminos apropiados para el caballo y la carreta. Fue él quien, con la ayuda del indígena, acondicionó los primeros caminos que hubo en México, que comunicaban a la Gran Tenochtitlán con Puebla, Jalapa, Veracruz y Zacatecas. Así nació en el México Colonial una nueva técnica de

caminos a través de los siglos de coloniaje; un lógico proceso de evolución comercial, política y social provocó que se modificaran los caminos y se adaptaran a las nuevas necesidades. Durante los siglos XVI, XVII, XVIII y principios del XIX se construyeron 7,605 kilómetros de caminos carreteros o reales y 19,720 kilómetros de camino de herradura.²⁷

La accidentada topografía de la Nueva España limitaba el uso de la carreta para el transporte de mercancías en gran escala que requería el ritmo de explotación exigido por la metrópoli. Por esta razón se introdujeron la mulas y la arriería cobró un auge extraordinario constituyendo el principal medio de transporte masivo de carga durante varios siglos.

Más tarde el uso de la carreta se extendió para alivio de las tareas del transporte. Su empleo como vehículo para movilizar toda clase de carga competía con la arriería, aunque aún a principios del presente siglo no había podido desplazarla de las regiones más accidentadas del país.

Entre los primeros caminos coloniales pueden mencionarse los de México-Durango-Santa Fe, que comunicaba el centro con la zona norte de la Nueva España; el de México-Puebla-Veracruz y el de México-Chilpancingo-Acapulco, que unían a la capital con las costas del Golfo y del Pacífico, y el de México-Oaxaca-Guatemala que establecía comunicación con la entonces Capitanía General de Guatemala.²⁸

La distancia que de aquella época a la nuestra ha recorrido la tecnología aplicada a la construcción de caminos, se evidencia hoy al contemplar cómo se abren las montañas y se conquistan los desiertos con la poderosa maquinaria de nuestros días y la revolución que en la ciencia ha

²⁷.Ibid, p. 150.

²⁸.Revista Transportes y Turismo, núm.05, p.39.

provocado el descubrimiento de materiales más resistentes y apropiados para la construcción de caminos.

Las fuerzas no controladas de la naturaleza traían consigo miseria y desolación; el precario transporte de mercancías y ganado, dadas las primitivas condiciones de la red camionera colonial, y la falta de puentes, hacían de cada recorrido un hecho heroico para mantener el abasto de alimentos de los centros de consumo.

Algunos de los mejores caminos de la Nueva España fueron contruidos por las asociaciones de comerciantes de la época, conocidas con el nombre de consulados, quienes estaban autorizadas para cobrar peaje por el derecho de tránsito en esas vías de comunicación, a fin de contar con los medios económicos necesarios para compensar las inversiones realizadas y proveerse de los fondos necesarios para su mantenimiento.

Las temporadas de lluvias afectaban de manera muy importante aquellos caminos rudimentarios, imponiendo mil penalidades a los transportistas. El fango en casi todas las rutas era su principal enemigo. Como consecuencia, los artículos de consumo alcanzaban precios altísimos en las villas y ciudades durante la temporada de lluvias.

La búsqueda de un vado para atravesar las caudalosas corrientes prolongaban las jornadas de camino y las hacían peligrosas y arriesgadas. Hubieron de pasar centurias para que el hombre pudiera dominar la hosca y virgen topografía de nuestro territorio con puentes seguros para el cruce de los ríos.

Una de las autopistas más espectaculares del país cruza hoy las serranías de Morelos y Guerrero para llevar al viajero en pocas horas hasta Acapulco, en cuyas aguas está anclada una réplica exacta de "La Niña", la nave capitana en que Cristóbal Colón llegó al Nuevo Mundo; su presencia contrasta con la de las modernas naves que arriban a este puerto del Pacífico

Se acudió a la navegación para vencer, por ejemplo, las caudalosas corrientes del sureste mexicano y los accidentes de aquella costa. Este desarrollo se inició en forma rudimentaria, a base de simples chalanas impulsadas por garrochas y malacatas. El progreso de este medio de comunicación fue también lento y penoso. Hoy en día, el organismo descentralizado CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS, opera en el sureste mexicano cinco transbordadores que mantienen expeditos los cruces fluviales en beneficio de la economía regional. Estos son: El Ciudad del Carmen, el Río San Pedro, el Frontera, el Isla Aguada y el Puerto Real. A continuación mencionaremos una breve descripción de cada uno de ellos.

***Transbordador Ciudad del Carmen: mide 52 m. de eslora y tiene capacidad para 40 automóviles. Utiliza 25 minutos en cruzar la boca oeste de la Laguna de Términos, entre la población de Zacatal y Ciudad del Carmen.

***Transbordador Río San Pedro: mide 20 m. de eslora y tiene capacidad para 12 automóviles. Utiliza 20 minutos en cruzar las aguas del Río San Pedro en el Estado de Tabasco.

***Transbordador Puerto Real: mide 19 m. de eslora, cuenta con capacidad para 10 vehículos. Emplea 30 minutos en su recorrido entre Puerto Real e Isla Aguada.²⁰

En la actualidad la península de Baja California, región aislada durante siglos, se ha integrado al resto del país mediante diversos medios de comunicación, entre los que destaca el enlace entre Mazatlán, Sin., y la capital del Estado que realiza el transbordador La Paz

Sus características son: eslora: 109 m.; manga: 17.10 m.; calado: 4.25m.; 17 nudos; desplazamiento: 4,200 toneladas aproximadamente. Tiempo de recorrido: 16 horas.

El transbordador La Paz transporta al mismo tiempo 370 pasajeros, 150 de ellos alojados en camarotes y 220 en sillones reclinables. La nave cuenta con servicios de restaurante, bar, piscina, salones para fumadores y una sala de exhibición cinematográfica para los pasajeros.

Sin embargo, el ingenio del hombre, sometido constantemente a prueba por la necesidad de influir en el medio ambiente para su propia supervivencia, pronto empezó a lograr victorias trascendentes. Los puentes colgantes que se fueron construyendo sobre muchas corrientes fluviales, quedan aún como constancia de esa lucha.

EL PUENTE ES UN CAMINOEN EL ESPACIO

Como resultado de las tareas emprendidas por los gobiernos emanados de la Revolución, se tendieron puentes gigantescos para la continuación de carreteras y vías férreas a través de las barreras fluviales.

²⁰ ,Revista Transportes y Turismo, núm. 07, p. 24.

Los puentes de México son una orgullosa muestra de la ingeniería, de la técnica y del trabajo de mexicanos. Actualmente, brindan un servicio rápido y eficiente puentes como el Alemán, el Papaloapan, el Nautla y el Coatzacoalcos I. La superestructura de este puente incluye un tramo levadizo, que permite el paso de las embarcaciones de gran calado.

El puente Coatzacoalcos I, la puerta del sureste, único en México y quizás en América Latina, tuvo un costo de setenta millones de pesos. Tiene una longitud de 985 metros y da paso al ferrocarril y a la carretera del sureste.

El puente "Alvarado", con una longitud de 530 metros, cruza la Laguna Alvarado, inmediata al puente del mismo nombre.

El puente "Caracol", con una longitud de 163 metros, sustituye el paso sobre chalana en el río Tonto en el tramo Ciudad Alemán-Tuxtepec, de la carretera Alemán-Oaxaca.

En 1959, se amplió el campo de acción del organismo, para convertirlo en la institución descentralizada, CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS, debido a la necesidad de poner en operación puentes más modernos y funcionales en lugares donde los puentes de pontones o pangas cobraban el servicio de paso por los ríos. En 1963 se encomendó a este organismo, por decreto presidencial, los servicios conexos de alquiler de maquinaria pesada para las obras públicas federales, la construcción de plantas de productos asfálticos y la operación de transbordadores.

A partir de ese año CAMINOS Y FUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS opera 18 puentes de cuota construídos con cargo al patrimonio de la institución.

Sin lugar a dudas, el puente Coatzacoalcos II constituye una obra maestra de la ingeniería moderna e inicio de un nuevo repunte en la industria de la construcción, así como un logro sin precedentes en materia de comunicación vial.

La inversión aplicada a esta obra fue de 16 mil millones de pesos y es fruto del esfuerzo de 3 mil 500 trabajadores y de 32 años ininterrumpidos de trabajo. Para poder establecer un parámetro comparativo de infraestructura, podemos señalar que el material de construcción empleado podría haberse utilizado para erigir dos torres como la Latinoamericana y cubrir una altura aproximada del doble de la que actualmente ocupa la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México.³⁰

El Puente Coatzacoalcos II se tiende sobre el río Coatzacoalcos, en el libramiento Minatitlán-Coatzacoalcos, a la altura del sitio denominado Paso Nuevo. El libramiento ostenta una longitud de 33.2 Km. de los cuales, 16.2 corresponden a la margen derecha y el resto a la margen izquierda, con una sección de 22.5 m. para alojar 2 carriles de circulación en cada sentido.³¹

La ciudad de Coatzacoalcos ha constituido siempre una importante área de comunicación interviniendo crucialmente en la integración del territorio nacional. Durante los últimos años la región sureste del país despuntó al descubrirse los yacimientos petrolíferos, lo cual dio como

³⁰. Revista Transportes y Turismo, núm. 09, p. 18.

³¹. *Ibid.*, p.20.

resultado el incremento considerable de la actividad portuaria, del flujo terrestre y el los índices de comercialización.

El desarrollo industrial observado motivó la urgencia de contar con una vía rápida y segura que permitiera cruzar el río Coatzacoalcos. Así, el 18 de Marzo de 1962, se inauguró el Puente Coatzacoalcos I, el cual constituyó históricamente el antecedente de ser considerado el puente más largo de la República Mexicana. El Coatzacoalcos I permitió el tránsito de 1,500 vehículos diarios, de los cuales el 60% eran automóviles.

Al desarrollarse rápidamente la ciudad de Minatitlán, el tránsito ferroviario y de vehículos creció sin medida. Las condiciones de vialidad en la zona Minatitlán-Coatzacoalcos obligaron a proyectar un nuevo camino sobre el río con características específicas como: brindar apoyo para un libramiento en la zona de comunicación; contar con una altura suficiente para el acceso del tráfico fluvial; producir un canal de navegación libre de obstáculos en el río; seleccionar un proyecto específico para la carga vehicular de alto tonelaje; analizar los factores naturales como vientos ciclónicos, zonas de alta sismicidad y subsuelo de condiciones geológicas difíciles; y mejorar substancialmente el aspecto socioeconómico de la localidad.

Características del puente y participación de CAMESA, S. A.

El puente Coatzacoalcos II tiene una longitud de 1,170 m. con luz central de 288 m. Los accesos de ambas márgenes están resueltos por medio de viaductos, de 472 m. en la margen izquierda y 185 m. en la margen derecha; estos viaductos se deben a la problemática geotécnica del terreno,

el cual no permite por su alta compresibilidad y baja resistencia, terraplenes de altura importante.

Las torres que suspenden la autopista son de 99.5 m. de altura, y la elevación de la misma sobre el nivel máximo de la corriente es de 35 m. La cimentación de las torres es de tipo profundo a base de pilotes de 2.50 m. de diámetro, colocados en el lugar; las pilas tienen una longitud máxima de 30m. En los viaductos se aplicó como elemento de cimentación el cilindro de 6m. de diámetro, construido por el procedimiento de Pozo de Indio y con una longitud máxima de 35 m.

En la construcción se utilizaron 25,000 metros cúbicos de concreto, 3,500 toneladas de acero de refuerzo y 1,700 toneladas de acero preforsado de las cuales 1,200 fueron suministradas por CAMESA, S. A., ofreciendo con ello un producto elaborado con las más estrictas normas de producción, rendimiento y calidad.

Como complemento al puente Coatzacoalcos II se construyeron 33 Km. de carretera de 4 carriles, 6 entronques, 4 puertas y 16 pasos a desnivel. El puente es de concreto reforzado de tipo atirantado y está terminado con 15 apoyos y 14 tramos de diferentes claros; la estructura principal tiene 512 m. de longitud (tramo atirantado); la superestructura es de concreto preforsado en sección tipo cajón con un peralte de 3 m. su ancho total es de 18.10 m. para alojar 4 carriles de circulación y banquetas laterales para peatones; la subestructura está constituida por 2 estribos de concreto reforzado y 13 pilas del mismo material, de sección rectangular, excepto las 2 del tramo principal que son de sección variable; la cimentación de las pilas principales es de tipo profundo a base de 18 pilotes cada una, construidos en concreto reforzado y colocados en el lugar, de 2.50 m. de diámetro y longitud de 30 m.; del resto

de las pilas, 7 se desplantaron sobre cilindros de concreto reforzado de 6 m. de diámetro con una profundidad de hincado de 37 m. y 2 sobre 4 pilotes del mismo tipo de las principales, y las 2 restantes, en la superficie.³²

Cada uno de los pilotes del puente, que tiene una altura de casi 100 m. desde la superficie del río hasta su punto más alto, sostienen 17 tirantes, cuyos cables colocados en línea llegarían a cubrir la distancia desde el lugar en que se ubican hasta la ciudad de Mérida, Yucatán, o sea, 1,500 m. de longitud.

El ahorro en el costo de operación del tránsito de largo itinerario, circulando por el libramiento Minatitlán-Coatzacoalcos es de 45 minutos por tiempo de recorrido, lo que significa un ahorro nacional anual de 3,726.3 millones de pesos en la operación del transporte por carretera.

La tecnología aplicada en la construcción de este puente lo coloca a la vanguardia de la ingeniería mundial. Así el Ing. Rodolfo Félix Valdés, ex-secretario de Comunicaciones y Transportes, señaló:

No hay duda sobre la función estratégica que cumple esta nueva vía de comunicación. El sureste mexicano es, quizá, la región de la República Mexicana que registra el crecimiento más acelerado. Para que éste resulte en desarrollo, en bienestar compartido, en riqueza justamente repartida, es necesario vencer cuanto antes el reto que implica comunicarla mejor³³.

Más tarde subrayó:

Lleva este puente el nombre de un ingeniero mexicano: el de Antonio Dovall Jaime, un zacatecano formado profesionalmente por el sistema

³² Arturo García Falcón, op. cit., p. 186.

³³ Revista Actividad Industrial, núm. 06, p. 21.

*nacional, quien dedicó su vida a diseñar y construir los puentes que necesita nuestro país y el desarrollo de esta región.*³⁴

Concluyó afirmando:

*El caminero, el peón que tapa el bache, el que rectifica la curva, el que arregla el acotamiento, en suma, los mexicanos que vienen y trabajan para lograr que nuestros caminos, los caminos de la Patria, permanezcan siempre abiertos, son quienes logran, quienes en verdad hacen posible, día a día, a nuestro país.*³⁵

Los primeros años de la vida en México como nación independiente no permitieron, por el desorden y el cambio constante y violento de sus regímenes políticos, acrecentar el número de caminos. Fue hasta 1858 cuando el gobierno asignó una partida importante de su presupuesto para la construcción y conservación de estas vías de comunicación.

Al vencer la topografía, hoy en día la carga se transporta en tiempos incomparablemente breves, a través de las modernas carreteras de cuota.

El transporte de pasajeros también evolucionó, desde el viaje penosísimo, exclusivamente a lomo de bestia, durante la colonia, hasta la utilización del carruaje y la diligencia para trayectos largos durante el siglo XIX.

En 1891 fue creada la primera dependencia oficial del ramo, pero a finales del siglo XIX y la primera década del actual, los gobiernos del país se interesaron principalmente en la construcción de vías férreas. Habrían de ser

³⁴ .Ibid, p. 22.

³⁵ .Ibid, p. 23.

los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, los que pondrían especial atención a la construcción de nuevas carreteras.

Como resultado de la evolución de la industria automotriz, de la técnica de construcción de caminos y del aliento social que impulsa la acción de los regímenes revolucionarios que han imperado en México, el transporte colectivo de pasajeros dinamiza la integración nacional y facilita la comunicación y el movimiento de la población, dentro de nuestro territorio, con insospechada fluidez y comodidad.

El desarrollo de los caminos va unido a otro titánico esfuerzo humano: la conquista de los medios de transporte. en su devenir de "homo faber", el hombre logró producir el carruaje automotor. La llegada del automóvil a México en 1906 y del camión años después, hizo aún más obsoletos los caminos seculares y planteó la necesidad de revolucionar su tecnología.

A partir de 1925 se inició el programa de construcción de carreteras a ritmo ascendente. Largas rutas de caminos transitables en todo tiempo, cruzaron en un lapso relativamente breve nuestra geografía económica, cultural y política. Sin embargo, pronto se hizo evidente el gran progreso de algunas poblaciones comunicadas por un camino libre cuya transitabilidad se hallaba saturada.

En 1952 se atacó el problema de la saturación del viejo camino México-Cuernavaca y el gobierno federal construyó uno nuevo, entregándolo a la misma empresa constructora para su operación. En 1954 se puso en servicio otro tramo nuevo de cuota entre Cuernavaca y Amacuzac, que también se entregó a la Compañía Constructora del Sur, S.A. de C.V.

Sin embargo, en nuestro país no se efectuó a tiempo el mejoramiento carretero por haber coincidido la aparición y rápido crecimiento de la industria automotriz, con el movimiento revolucionario. Al final de la lucha armada, México se encontró, en materia de caminos, con que aún no salía de la época colonial.

En 1958 el gobierno federal contempló la necesidad de mejorar las condiciones de comunicación por carretera entre la Ciudad de México y la de Querétaro. Simultáneamente con la resolución de construir un camino directo que acortara la ruta entre México y Palmillas, se decidió que la empresa que administrara dichas obras no tuviera ya una finalidad de lucro, sino que los remanentes que se obtuvieran de su operación, se reinvirtieran en la construcción de otras obras de beneficio colectivo. Este criterio dio origen a la creación, ese año, del organismo descentralizado CAMINOS FEDERALES DE INGRESOS.

La curvatura, las pendientes y la superficie de rodamiento que proporcionaban aquellos caminos acondicionados someramente durante el porfiriato, eran sólo adecuadas a las exigencias de los vehículos de tracción animal y estaban apenas de acuerdo con las reducidas velocidades de ese tipo de transporte.

Pero el rápido desarrollo del automóvil y la aparición de los camiones, ambos con velocidades y capacidad de carga desconocidas hasta entonces, exigieron caminos con alineamientos, pendientes y superficies de rodamiento apropiados. Fue así como empezó la era constructiva de los regímenes post-revolucionarios.

Principalmente se construyeron enlaces de la capital de la República con los puertos y fronteras y con las principales ciudades del país. El nivel actual alcanzado por México, que ocupa un lugar intermedio entre los países de economía poco desarrollada y las naciones industrializadas, se debe en parte a la constante expansión de su red carretera.

2.1. 2 Antecedentes del autotransporte.

Resulta difícil establecer con precisión el surgimiento en nuestro país del servicio de transporte, tanto de personas como de mercancías, en vehículos automotores. Su establecimiento no fue el resultado de estudios previos que sustentaran un proyecto global por parte de los prestadores de servicios o el gobierno. Por el contrario, surge espontáneamente, de manera individual y dispersa y sólo con su proliferación se inicia su integración y organización.

Podemos situar en la segunda década del siglo XX, el inicio del servicio de autotransporte en México, por lo que haremos una breve presentación de la situación del transporte terrestre en nuestro país a lo largo de la historia.

Durante la época prehispánica, aún cuando se conocía el uso de la rueda, no se aplicaba todavía en vehículos para el transporte terrestre, efectuándose el movimiento de mercancías sobre las espaldas de trabajadores, tanto libres como esclavos.

A la llegada de los españoles, las principales rutas que comunicaban Mesoamérica ya estaban trazadas. Éstas llegaban, desde Tenochtitlán a occidente, hasta el Nayar (Nayarit) y había comunicación con la zona

Purépecha, en Michoacán; al norte, hasta la Quemada y las Huastecas. Las sierras del golfo también estaban comunicadas; hacia el sur, las veredas conducían hasta el señorío de Tultepec; en la costa de Guerrero, hasta Oaxaca y el Soconusco.³⁶

La intervención de los colonizadores españoles consistió inicialmente en 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. Una segunda etapa la constituyó la apertura de nuevas vías de interés económico. Así durante los tres siglos de dominación española, se construyeron un total de 26,107 Km. El mapa del país quedó surcado por los siguientes caminos longitudinales y transversales.

- 1.- De México a Santa Fe (Nuevo México), pasando por Durango
- 2.- De México a Guatemala, pasando por Oaxaca
- 3.- De México a Veracruz, pasando por Jalapa
- 4.- De México a Veracruz, pasando por Orizaba
- 5.- De México a Acapulco, pasando por Cuernavaca y Chilpancingo
- 6.- De Zacatecas a Nuevo Santander
- 7.- De Guadalajara a San Blas
- 8.- De Valladolid (Morelia) a Colima
- 9.- De Durango a Mazatlán³⁷

³⁶ Arturo García Falcón, op. cit., p.179.

³⁷ .Ibid, p. 184.

Al consumarse la Independencia se acordó que los ramos de avería y peaje se utilizaran para la preparación de los caminos, sobre la idea de que los usuarios deberían pagar su compostura.

Durante el período que abarca la etapa Juarista, la intervención francesa 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 ya existentes.

Durante el Porfiriato se dio atención prioritaria a la construcción de vías férreas, muchas veces paralelas 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, y fue hasta el 13 de mayo de 1891 cuando se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En los primeros años del siglo XIX, Alejandro de Humboldt describió los caminos más frecuentados y más importantes para el comercio en México: 1) el de México a Veracruz, pasando por Puebla y Jalapa; 2) el de México a Acapulco, pasando por Chilpancingo; 3) el de México a Guatemala, cruzando por Oaxaca; 4) el de México a Durango y Santa Fe de Nuevo México, vulgarmente llamado "el camino de tierra adentro". Los caminos que van de México, ya sea a San Luis Potosí y a Monterrey, o bien a Valladolid (Morelia) y a Guadalajara, pueden considerarse ramificaciones del camino real de las provincias internas, es decir del de "tierra adentro".

En 1853 se creó el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, al cual se le encomendaron las obras públicas y principalmente los caminos. En 1857 el titular a cargo, Manuel Siliceo, informó que había 20 ingenieros ocupados de ello. Dos de esos ingenieros, José de Jesús Álvarez y Rafael Durán, publicaron los itinerarios y derroteros de la República Mexicana. En la categoría de "carreteras generales" enlistaron las siguientes:

- 1.- México-Puebla
- 2.- México-Veracruz (por Orizaba y por Jalapa)
- 3.- México-Acapulco
- 4.- México-Morelia
- 5.- México-Guadalajara (por Querétaro y por Morelia)
- 6.- México-Tepic (por Guadalajara)
- 7.- México-Oaxaca
- 8.- México-Tehuantepec (por Oaxaca)
- 9.- México-Tapachula (por Tehuantepec)
- 10.-México-Cd. Victoria (por Querétaro y San Luis Potosí)
- 11.-México-Zacatecas (por Aguascalientes)
- 12.- México-Monterrey (por Querétaro y San Luis Potosí)
- 13.- México-Durango (por Zacatecas)
- 14.- México-Chihuahua (por Zacatecas y Durango)

15.- México-Hermosillo (por Guadalajara y Tepic)

En el año de 1895 se aprobó una ley por medio de la cual se dejó a los estados de la República la reparación y conservación de los caminos situados dentro de los límites de su territorio.

Diez años más tarde, el 22 de Septiembre de 1905, se estableció una junta a la cual le concedieron atribuciones para que se ocupara de la construcción y reparación de las carreteras que tuvieran el carácter de vías generales.

Durante la Revolución de 1910, la lucha armada provocó la destrucción parcial del equipo ferroviario, así como de la vías. Después de la Revolución y hasta 1924, los caminos de México seguían siendo los mismos que enlistó Humboldt y que catalogaron Álvarez y Durán en 1856.

2.1.3 Medios de Transporte.

Con la introducción de asnos, mulas y caballos durante la Colonia, las espaldas de los indígenas fueron reemplazadas como medio de transporte de mercancías. La arriería llegó a ser una actividad muy importante en México, que representaba en 1811, 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 carros y carretas que eran tirados hasta por 16 mulas cada uno.

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

El coronel Manuel Antonio Valdés, originario de esta ciudad, propuso al Virrey, Conde de Revillagigedo, establecer una casa de coches que se alquilaran por hora, y habiendo aceptado el mandatario la propuesta, por decreto del 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 sopandas, sin pescante, con guarnición amarilla y ruedas encarnadas, tenían 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 farolillo que era encendido después de la oración de la noche. El vehículo era arrastrado por un tronco de mulas, en una de la cuales iba montado el cochero. Don Manuel Antonio Valdés gozó el privilegio de esta concesión hasta el año 1802.

El servicio periódico de diligencias entre México y Guadalajara quedó establecido el 1º de Marzo de 1794. La diligencia de cuatro asientos y tirada por doce mulas, salía de México el día primero de cada mes y de Guadalajara los días 16; empleaba 12 días en su recorrido. El precio del pasaje era de \$250 para cuatro personas; \$225 para tres; \$210 para dos y \$200 para un solo pasajero.³⁸

El 21 de Junio de 1883 se organizó, con capital nacional, la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito, a la que se otorgó una concesión del ayuntamiento por 99 años para explotar las líneas existentes y construir en lo futuro nuevas en las calles principales; tenía como obligaciones, construir y conservar el pavimento a un metro de cada lado de la vía y limpiar las

³⁸ .Revista Newport's Camiones, núm. 4, p. 28.

cañerías de sus calles cuando así se requiriera. Esta compañía pasó a manos de capitalistas ingleses y en 1896 se presentó la solicitud para instalar el sistema de tracción eléctrica.

Los tranvías eléctricos empezaron a funcionar en 1898 y para 1905 estaban en servicio aproximadamente 112 Km. de vías electrificadas, cifra que para 1909 se elevó a 264 Km., con lo cual las principales ciudades de la República modernizaron su transporte urbano.

Los sindicatos y uniones formados por ferrocarriles y tranviarios llegaron a tener una fuerza considerable.

El 25 de Agosto de 1903, se publicó el Reglamento de Circulación de Automóviles y el 28 de Agosto de 1905, el Reglamento de Coches de Alquiler para la Ciudad de México. El primero establecía 40 Km. por hora como velocidad máxima en calzada y caminos poco transitados y 10 Km. por hora en las calles de intenso tráfico.³⁹

Frente al edificio de Minería, se demolió el Hospital de San Andrés, con el propósito de levantar en ese sitio el edificio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. La obra fue proyectada y ejecutada por el Arq. Silvio Contri, concluyéndose en 1910; se inauguró en ocasión del centenario de la Independencia.

2.1.4 Desarrollo de los servicios y su infraestructura.

La historia del autotransporte se encuentra ligada al desarrollo tecnológico, a la evolución de los caminos y las condiciones demográficas y socioeconómicas del país.

³⁹ .Ibid, p29.

En 1898 se registró el primer automóvil, introducido al país desde El Paso, Texas, por el Sr. Andrés Sierra González, poseedor de la licencia de conductor número uno. En los años siguientes y durante la primera década del siglo XX, los automóviles fueron considerados máquinas deportivas y objetos decorativos. En 1906 se estableció la primera agencia distribuidora de automóviles en la Ciudad de México, Sánchez Juárez y Co., así como el Automóvil Club. En Pase de la Reforma y Milán, se ubicó la primera gasolinera de la capital, concesionaria de la Waters Pierce Oil Co. En 1911 se fundó la Sociedad de Automóviles, siendo sus miembros honorarios: Francisco I. Madero, presidente constitucional; Juan Sánchez Azcona, secretario particular; Manuel Bonilla, secretario de Comunicaciones y Obras Públicas; Abraham González, secretario de Gobernación, e Ignacio Herreras, presidente de la Asociación de Periodistas Metropolitanos.

Mientras tanto, principalmente en los Estados Unidos, la industria automotriz se desarrollaba rápidamente. En 1911 la General Motors iniciaba la fabricación de sus unidades y en 1915 lo hacían Ford y Kenworth. En 1914 nacen los semirremolques y en 1918 se introduce el sistema de frenos de aire.

A este respecto, en un artículo publicado en el Informador Camionero, del 1º de Julio de 1943, se atribuye al mecánico René Rossel la introducción del servicio de cuatro camiones, con carrocerías hechas por él mismo y con motores de autos "Prothos", para llevar pasaje y carga de la Ciudad de México a la Villa, estableciendo sus terminales en la estación de Peralvillo 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 la huelga promovida por la Federación de Sindicatos del Distrito Federal, el 31 de Julio, 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, Prothos, Chalmers, etc., con tablas amarradas y toldo de manta sujeto con varas a manera de carrocería, la cual era de madera, con asientos laterales para 10 pasajeros, estribo trasero y cuatro puntales para sostener el techo; cuando llovía se bajaban las cortinillas de lona y todo se oscurecía dentro del carromato. Las velocidades que desarrollaban no pasaban de 30 ó 40 Km/h y el consumo de gasolina era excesivo.⁴⁰

Cuando los trenes eléctricos reanudaron sus actividades, la nueva industria del autotransporte ya había nacido.

En estas circunstancias, el autotransporte se organiza empíricamente, limitando sus corridas a las horas de llegada y salida de los trenes, y a las horas pico, cuando la demanda era tal que los tranvías eran insuficientes y los viajeros por necesidad se trasladaban en este peculiar transporte, aunque los pasajeros en las horas normales preferían la comodidad y la seguridad de los trenes eléctricos.

Cuando la Ford Motors Co., construyó el automóvil modelo T, de 4 cilindros, en el año de 1918, de tres pedales y sin palanca de velocidades, se le incorporó al servicio público. A este auto, como a los anteriores, se le montaba la carrocería de camión de línea tipo "Huacal", ya más elaborada y muy en boga en aquella época, pues admitía 10 pasajeros, dos junto al

⁴⁰ .Revista Motor a Diesel, núm. 04, p.15.

chofer y ocho más sentados sobre pequeñas bancas. El costo de estas unidades fluctuaba entre 1,200.00 y 1,400.00 pesos.

La operación del servicio se iniciaba en las primeras horas del día. Los carros se estacionaban en el Zócalo, a un costado del Palacio del Ayuntamiento, frente a Catedral o al Monte de Piedad y a lo largo de la Avenida 5 de Mayo. Cada unidad exhibía un cartón con el nombre de alguna de las rutas seguidas por los tranvías, en la que el chofer esperaba encontrar más pasaje. Esta ruta era modificada según el destino de los usuarios más numerosos. La incorporación de un mayor número de vehículos al servicio del autotransporte, ocasionó frecuentes pugnas entre los choferes para ganar el pasaje.

A finales de 1917, el gobierno del Distrito Federal decidió adoptar el sistema de permisos para rutas fijas. Así surgió la primera línea de camiones de la Ciudad de México, denominada Santa María Mixcalco y Anexas.

En 1918 se fundaron las líneas Peralvillo-Cozumel, Guerrero-San Lázaro, Gustavo A. Madero y la Martínez de la Torre que cambió su nombre a San Rafael Aviación.

En 1919 se fundó la Línea Unión de Camioneros Roma-Piedad y Anexas y en 1920 se iniciaron los servicios de México-Tlalpan y México-Ixtapaluca.

La proliferación de los camioncitos empezó a saturar las líneas, haciendo incosteable su operación. El 27 de Febrero de 1922 los autotransportistas efectuaron un paro y una manifestación frente al Palacio del Ayuntamiento, logrando que el control del servicio pasara al gobierno del Distrito Federal. El Gobernador General Gasca, aplicó una nueva política

que exigía a los transportistas su agrupación en líneas y se decretó el cierre de rutas, limitando la expedición de permisos al número necesario en cada una.

Ese mismo año se fundó la Compañía Mexicana de Automóviles, S.A. que inició sus actividades en 1923, con la introducción de los 2 primeros ómnibus de 20 pasajeros; asimismo iniciaron los servicios México-Pachuca, el Sr. Juan Pablo Morales; México-Texcoco, el Sr. José Luis Morales; y México-Toluca.

La fabricación de automóviles en serie durante este período, estimuló su uso y exigió el mejoramiento y ampliación de los caminos. Asimismo, se inauguró el Puente Internacional entre Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo Texas.

En 1923, se creó la Cía. Ómnibus de México S.A. para dar servicio del Teatro Nacional a la Hacienda de los Morales, la cual posteriormente dio origen a la línea Lomas de Chapultepec.

En 1924, el Ford T, fue sustituido por las llamadas "trocas", de la misma marca, con capacidad para más pasajeros, tenían carrocerías abiertas y cortinas de lana ahulada.

En 1925 se estableció una planta armadora de la Ford en la Ciudad de México. En 1927 se comenzó a construir carrocerías con ventanillas y plataforma y con palanca de velocidades.

Ese mismo año se fundó la línea Estrella Roja, con 10 unidades marca Buick y Salle para dar servicio de México a Cuernavaca. Asimismo la línea

México-Guadalupe contaba con una flota vehicular de 32 ómnibuses, con capacidad de 18 y 25 pasajeros, con chasis de 1.5 toneladas.

En 1928 adoptaron la forma de cooperativas la línea México-Iztapalapa y la Roma-Piedad. Ese año, el servicio a Cuernavaca se realizaba en 20 autos de la marca Cadillac, Studebakers Duplex y Ford, de 4 cilindros.

La Comisión Nacional de Caminos, creada en 1925, reglamentó el uso de materiales para construcción de carreteras en función del volumen del tráfico. De 1925 a 1928, la Byrne Brothers Corp., realizó la construcción de las carreteras México-Puebla, México-Pachuca y México-Cuernavaca.

En 1929 se fundó la Alianza Camionera Veracruzana "Flecha de Oro", con camioncitos de pedales establecieron la ruta Perote-Veracruz, para prestar el servicio de 2ª clase, posteriormente enlazó sus servicios con las líneas Puebla-Perote, del Sindicato de Camioneros de Oriente, la México-Puebla, Flecha Roja, adoptando desde entonces el nombre de Alianza Camionera Veracruz Flecha Roja. Para 1931, la línea México-Toluca se unió con la México-Morelia, y para entonces contaban con 4 autobuses pullman para diez pasajeros.

En 1934, la línea "Estrella de Oro" inauguró el servicio directo México-Acapulco con 11 autobuses de pasajeros. Ese mismo año se fundó "Transportes del Norte" que inició el servicio de carga a Puebla, de manera independiente.

A partir de 1928, sin excepción, los caminos nacionales fueron proyectados, construidos y conservados por ingenieros y compañías mexicanos. En el período 1929-1934, se logró enlazar por carretera las

ciudades de Tehuacán, Córdoba, Acapulco, Cuautla, Progreso y Valladolid; también Monterrey con Nuevo Laredo.

En 1937 se formó la Cooperativa de Transporte México-Laredo, S.C.L., abriendo la ruta para el servicio de carga. Ese año se formó en Manzanillo, Col. la Cooperativa Gremio Unido, que operaba rutas de pasaje y carga. En el período de 1938-1939, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) reportaba 4,328 unidades autorizadas para dar servicio público. Así mismo, se autorizó la formación de 33 cooperativas de autotransportistas, de acuerdo a la nueva Ley de Cooperativas de la época. Por acuerdo del Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas y a propuesta del Departamento de Tránsito, el plazo de renovación de los permisos se prorrogó de 6 meses a un año.

Durante la década de los 30's en Europa se realizaron innovaciones a las unidades con motor a diesel; se introdujo el uso de los neumáticos de alta presión y se empezaron a construir remolques y semirremolques en Holanda.

En 1935 se estableció en la Ciudad de México la planta ensambladora de General Motors y en 1938 la fábrica Automex.

En la década de 1930 y 1940, se invirtieron 2,346 millones de pesos en la construcción de 8,503 kilómetros de caminos federales, en cooperación con los Estados, con lo que la red alcanzó un total de 9,929 kilómetros.

En 1942, el Departamento del Distrito Federal autorizó el establecimiento de servicios de 1ª clase y express en la ciudad. Para 1945, el trazo de las rutas de 2ª clase constituía un sistema completo en la capital.

En 1944 el Secretario de la SCOP inauguró la carretera Acapulco-Zihuatanejo, y en el periodo 1944-1945 la Secretaría reportaba un total de 215 sociedades cooperativas legalmente establecidas. En 1946 se inauguró la terminal de las Líneas Unidas del Sur, México-Cuernavaca-Acapulco.

Entre los años de 1941 y 1946, la red carretera llegó a Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas, Comitán y Ciudad Juárez, asimismo, enlazó a Guadalajara y Nogales.

El 29 de Mayo de 1947 se publicó en el Diario Oficial un decreto presidencial que derogaba las disposiciones de libre tránsito, que habían sido expedidas el 29 de Abril de 1946 para hacer frente a las necesidades derivadas del fin de la II Guerra Mundial. Con ello quedaron al margen de la ley más de dos mil vehículos.

Por decreto presidencial, en Julio de 1947, la importación de vehículos terminados se sujetó al sistema de cuotas, y se hizo obligatoria la incorporación de determinadas autopartes. Ese año, la línea Estrella de Oro obtuvo permiso para prolongar sus servicios hasta Zihuatanejo, e introdujo 41 unidades de las marcas Internacional, Reo, Dodge y Ford, con carrocerías metálicas, a un costo promedio de 53,000.00 pesos por unidad. A partir de ese año, la Ley de Vías Generales de Comunicación dictamina diferenciar al servicio exclusivo de turismo del servicio regular.

En 1948, la Unión de Permisarios de Rutas Foráneas del Estado de Aguascalientes, estableció un servicio de primera para unir las Ciudades de México y Durango. La línea Autobuses de Oriente (ADO), de primera clase, inaugura sus instalaciones en Buenavista, México, en octubre de ese año.

Durante la II Guerra Mundial, el Sr. Julián F. Polo introdujo las primeras unidades diseñadas en forma de tractor y caja cerrada, marcas Reo, Federal, Ward la France, Corbitt e Internacional. En su mayoría fueron adquiridos por Líneas Unidas del Norte.

El 1º de Febrero de 1949 fueron inauguradas la terminal y oficinas de los autobuses México-Puebla-Veracruz, "Flecha Roja". También se inauguró la terminal de autobuses "Estrella de Oro", en Fray Servando Teresa de Mier, México; destacó la incorporación de un servicio de radio especial para la comunicación de todas las terminales y la introducción de unidades con carrocerías integrales Bocks, Aerococh y Fitz-John, con valor entre 150,000.00 y 217,000.00 pesos cada una. Ese mismo año, la Compañía Occidental de Transportes prestaba el servicio México-Morelia-Guadalajara con autobuses Mack. El servicio México-Durango recibió la autorización para extenderse a Coahuila.

En 1950 se desarrolló el primer camión de turbina, el "Kenworth-Boeing" y se rediseñó la cabina al adecuarla para largos recorridos. El 20 de Enero de 1951, se efectuó la liberación casi total del mercado de autobuses y camiones.

En 1950, la mayoría de los camioneros iniciaron la contratación de seguros para la carga, sobresaliendo la empresa aseguradora del Sr. Carlos Pereyra.

En Mayo de 1950, el Lic. Miguel Alemán, presidente de la República, inauguró la carretera Panamericana Cristóbal Colón, que conectó Ciudad-Juárez, Chihuahua con El Ocotil, Chiapas. En la década 1940-1950 se

invertieron 7,491 millones de pesos en la construcción de 11,493 kilómetros de carreteras, con lo que la red de caminos alcanzó los 21,422 kilómetros.

En Marzo de 1955 inició sus actividades, en Ciudad Sahagún, Hidalgo, una planta para el maquinado de piezas de forja y fundición para camiones Fiat diesel; sin embargo de los 1,076 camiones ensamblados ese año, solamente 90 incluyeron las mencionadas piezas. No obstante, la planta tuvo mucho éxito en el ensamble de autos Fiat.

Al iniciar actividades la terminal central de pasajeros de Guadalajara, pronto se le sumaron las de Ciudad Obregón, Guanajuato, Querétaro, Toluca y Colima.

En 1958, el valor de la industria del autotransporte se calcula en 6 mil millones de pesos, y se tenían registradas 1089 sociedades y 57 concesionarias para el servicio de carga regular.

En el período 1952-1958 se invirtieron 7,316 millones de pesos en construcción, conservación, ampliación y modernización de carreteras. Fueron construidas la México-Puebla(de cuota), Querétaro-Celaya, Durango-Mazatlán (que completa el eje transversal a partir de Matamoros), Villahermosa-Champotón, Tecate-Ensenada, Guanajuato-Dolores, Hidalgo-San Felipe, San Luis Potosí-Río Verde, Guadalajara-Zacatecas y San Luis Potosí-Torreón; con lo que la red hace un total de 56,327 kilómetros.⁴¹

En 1926 se emitió un decreto presidencial para la integración de la industria automotriz, por medio del cual, se estableció que los vehículos armados en México deberían tener un 60% de partes nacionales.

⁴¹.Revista Transportes y Turismo, núm. 7, p. 15.

En 1965, la empresa Flecha Roja presentó un nuevo tipo de camión para pasajeros, con capacidad para 60 personas, conocido como "tractobús", formado por 2 secciones, una de tractor para 15 pasajeros y la otra, un remolque para transportar 45; ambos cuerpos son articulados mediante una quinta rueda, tres ejes y dos motores diesel diseñados para trabajar sincronizadamente, el del cuerpo delantero jalando el equipo y el motor del eje posterior empujando, con una velocidad que en cuestas muy pronunciadas alcanzaba los 40 kilómetros por hora. Ese mismo año, la línea Autobuses de Oriente adquirió 68 unidades de 42 pasajeros, con aire acondicionado, calefacción y motor Cummins V-8 con 265 caballos de fuerza, para alcanzar velocidades superiores a 120 kilómetros por hora. Se incluía sistema de muelles en barras para disminuir las molestias a los ocupantes.

El mismo año se realizó un estudio para determinar las necesidades de terminales y paraderos, con base en el cual, en 1966 se formuló el Programa de Construcción de Terminales para pasajeros y carga.

Entre 1966 y 1970 se construyeron las terminales de Aguascalientes, Veracruz, Villahermosa, Zacatecas, León, Chihuahua, Monterrey, Mérida, Chetumal, San Luis Potosí, Ciudad Juárez, Culiacán y Tepic. En 1970 se inauguró la Terminal Central del Autotransporte Federal de Carga del Norte de la Ciudad de México, en la calzada Vallejo.

En 1966, Ford de México y TYCSA crean un microbús montado sobre un chasis Ford P-500, que incluye aire acondicionado, recubrimientos interiores de materiales plásticos y capacidad para 27 asientos reclinables de respaldo alto.

En 1966 se creó la empresa Viajes Mexicorama S.A. para operar recorridos de interés turístico en el Distrito Federal. En 1972 se incorporaron a ella concesionarios del servicio regular autorizados para explotar el servicio exclusivo de turismo en rutas determinadas y se modificó su estructura, para convertirse en una sociedad de sociedades.

En 1968 la empresa General Motors creó el camión carguero Titán III, constituido por un tractor accionado mediante turbina de gas de 280 caballos de fuerza, transmisión automática de 6 velocidades y un remolque tipo furgón de acero inoxidable.

En 1973 se dotó de un convenio a Viajes Mexicorama S.A. de C.V., para que pudiera incorporar a los prestadores autorizados del servicio y de esa forma estuvieran autorizados a explotarlo en todas las rutas.

En 1974, Dina se convirtió en el pivote de la industria automotriz mexicana al producir el primer camión de marca mexicana, el Dina 500, utilizado en todos los tipos de transportes de carga y de pasajeros, urbanos y suburbanos.

En 1975 Dina producía los camiones ligeros D-100 y D-300, el Dina 500 de 8 toneladas en múltiples variantes, el Dina 600 de 10 toneladas y camiones 861 para arrastre de 30 toneladas. En 1982, fabrica el autobús integral y ligero y una camioneta pick-up.

En el período 1977-1982, se elaboró el Programa de Desarrollo del Autotransporte Federal, con los objetivos de incrementar la eficiencia y la seguridad de los servicios, adecuándolos a la estructura jurídica y fortalecer financieramente su prestación, preservando en todos los casos la

mexicanidad, el interés público y los derechos de los trabajadores de la actividad.

Con ello, la flota de autotransporte de pasajeros ascendió a 26 mil vehículos y la de carga a 117 unidades de arrastre; llegaron a 75 las terminales centrales de pasajeros en todo el país; el número de empresas registradas en el servicio de carga regular ascendió 1,486 y para carga especializada 1,058. Se constituyeron centrales de servicios de carga en todas las entidades federativas.

En 1978 se instalaron en el Distrito Federal y en Guadalajara, los primeros centros de capacitación y adiestramiento.

En 1979 por instrucciones del presidente de la República, se firmaron cartas compromiso entre autoridades, grandes usuarios y autotransportistas, con el objeto de agilizar la movilización de mercancías estratégicas, tanto de importación como de fabricación nacional, sin descuidar la operación normal.

El 22 de Octubre de 1979, las compañías de autotransporte participaron con el 30% del capital social para la constitución de la Empresa Mexicana de Transporte Multimodal.

El 11 de Agosto de 1980 se modificó el procedimiento legal para facilitar el otorgamiento de concesiones, con el objeto de incrementar la seguridad jurídica de los prestadores de servicios de transporte. En 1982 se expidieron los primeros títulos de concesión, en canje por permisos eventuales o emergentes otorgados con anterioridad.

Durante el período 1976-1982, se dio énfasis a la construcción de ejes carreteros transversales, para conectar las zonas costeras marginadas con la

región central. Destaca la construcción de la carretera del Pacífico, en sus tramos Playa Azul, Coahuayana - Puerto Escondido - Puerto Angel; Temazcaltepec - Zihuatanejo; Pochutla - Salina Cruz; Teotitlán - Tuxtepec; Huixtla - Matanzinla - Comalapa y Putla - Pinotepa Nacional. Los caminos de jurisdicción federal pasaron de 37,727 kilómetros en 1977 a 41,000 kilómetros en Noviembre de 1982

2.1.5 Situación actual del autotransporte.

El transporte carretero, por sus características, es uno de los factores esenciales para el desarrollo equilibrado del país y un elemento de vinculación entre las regiones y sectores de la nación, así como con el exterior. El autotransporte, por su facilidad de acceso a las distintas zonas geográficas y a las poblaciones económicamente marginadas, favorece su integración al desarrollo y la vinculación de las regiones productoras con las de consumo.

Destaca su alto índice de encadenamiento económico, pues atiende 72 de los 73 sectores productivos en los que el sistema de cuentas nacionales ha dividido la economía. Asimismo, demanda bienes y servicios de 45 de ellos.

Todo esto dió por resultado que hasta 1992 el sector haya participado con porcentajes que van del 5.03% al 6% en el período de 1981 a 1992, dentro del Producto Interno Bruto de la economía nacional.

El autotransporte público federal sobresale entre los diferentes medios de transporte pues ha movilizó en los últimos años un promedio de 98%

de los pasajeros que utilizan servicios públicos en el territorio nacional y el 80% de carga que se transporta por vía terrestre.

La evolución cuantitativa del servicio carretero de pasaje, alcanza los niveles indispensables para movilizar anualmente, durante 1981 a un promedio de 1,250 millones de pasajeros que conformaban el 96% del total de usuarios; incrementados para 1985 a 1,517 millones, en 1988 a 1,735 millones hasta alcanzar, en 1992, un total de 2,155 millones de pasajeros, representando en promedio más del 98% del total de usuarios que utilizan el sistema nacional de transporte..

Cabe señalar que en los últimos años el autotransporte público federal transportó a más de 2,000 millones de pasajeros, de los cuales se estima que aproximadamente un 40% lo han hecho con fines de recreación y turismo.

El empleo generado por esta actividad para el año de 1992 asciende a 550 mil 700 personas representando esta cifra el 54% del total del Sector, más la suma del empleo indirecto, el cual incluye personal de talleres, gasolineras, vitalizadoras, refaccionarias, etc. El personal ocupado alcanza una cifra superior a los 2 millones de empleos. por lo tanto la población que depende el autotransporte es cercana a los 3 millones de personas..

El autotransporte representa una inversión acumulada de 204,000 millones de pesos, de los cuales 122,000 corresponden la flota de carga, 36,000 a la de pasajeros y 46,000 a terminales. Esta suma representa los activos fijos de las industrias principios de los noventa.

Cabe señalar que para el mismo período el número de unidades registradas en el sector pasaje del autotransporte, suma la cantidad 28,230 y de 157,525 que integran la flota vehicular de carga regular especializada..

Todo lo anterior en manos de 37,000 concesionarios agrupados en 2,752 empresas en el autotransporte público federal.

En cuanto a la participación del subsector (autotransporte) en el total del Sector, se ha mantenido en promedio por arriba del 35%, en poco más de una década, siendo su tendencia como sigue para algunos años:

AÑO	MILES DE MILLONES	% TOTAL SECTOR
1981	90.60	32.2
1983	93.38	37.8
1985	92.97	34.7
1988	97.17	36.6
1990	103.98	36.5
1992	104.77	34.7

El subsector captó ingresos brutos por 155,000 millones de pesos en la década de los 80, cantidad que se destinó a múltiples rubros, como inversión, compras de refacciones y partes automotrices por más de 32,000

millones de pesos, gastos importantes de lo que es la industria horizontal del subsector.

El autotransporte compró combustible y lubricantes por más de 10,000 millones de pesos, y ha pagado durante esa misma década más de 53,000 millones de pesos en salarios.

2.2 Infraestructura carretera.

El período 1988-1994 constituye un parteaguas en la historia de la construcción de la infraestructura carretera de México, ya que durante esta etapa la administración gubernamental del presidente Carlos Salinas de Gortari implantó programas con la participación de los sectores social, privado y público que permitieron construir 6,249 kilómetros de autopistas y avanzar substancialmente en la integración de las grandes rutas troncales y su conectividad con la red federal de carreteras y los caminos rurales y alimentadores.

Lo anterior significa una mayor y mejor comunicación del territorio nacional, de sus comunidades y de todos los mexicanos, que hoy podemos trasladarnos a los estados del centro, sur y norte del país, a sus capitales, centros de trabajo y producción o recreativos, en mejores condiciones de seguridad y dinámica con que lo hacíamos hace apenas seis años.

Los programas carreteros del período sexenal han sentado las bases, firmes, para continuar desarrollando y modernizando la infraestructura carretera a que México aspira y a la que el tamaño y potencial económico de la nación requiere.

La del transporte, que es la infraestructura de las infraestructuras ya que su existencia hace posible la instauración y utilización de los servicios de salud, educación, agua, generación y aprovechamiento de las fuentes de energía, de la producción alimentaria y su traslado a los centros de consumo, de almacenaje y establecimiento de los sistemas de comunicación, ha tenido un trascendental incremento que incluso ha superado en alto porcentaje las metas previstas.

Sus beneficios van más allá de los que reciben directamente los usuarios, lo que abarca prácticamente a toda la población nacional y a los extranjeros que aquí radican o que nos visitan por motivos diversos, ya que además de las altas inversiones que se han realizado y que ascienden a los 50,000 millones de nuevos pesos, de la enorme cantidad de empleos que se han generado, de los ahorros en tiempos de traslado de personas y productos, de los menores gastos de combustible de personas y productos, de los mínimos que representan, del abatimiento en los índices de accidentabilidad, algunas ramas industriales como la construcción, los fabricantes de equipos móviles y maquinaria, y del sector de la ingeniería nacional y de la ingeniería financiera se han reactivado a través de los programas carreteros ejecutados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes entre 1989 y 1994.

Desde 1952 cuando se puso en operación la autopista de cuota México-Cuernavaca y hasta 1988, tiempo en el que transcurrieron siete administraciones de gobierno, el país construyó alrededor de mil kilómetros de autopista. Con un promedio de construcción anual de mil kilómetros, se tuvieron más de 6,000 kilómetros de modernas vías de comunicación, muchas de ellas con un extraordinario despliegue técnico y de vencimiento a

la intrincada topografía del territorio nacional, caracterizado por grandes sierras, zonas pantanosas, lagos y grandes corrientes de agua.⁴²

Puentes y túneles de grandes dimensiones, de la más moderna tecnología ya sea de tipo atirantado, empujados o de doble voladizo como el Mezcala-Solidaridad, el de El Zacatal, o el Papagayo, el Fernando Espinoza, Quetzalpa o Barranca, El Cañón, entre otras estructuras, así como los túneles de la Venta, Agua de Obispo, Tierra Colorada o los Querendes, constituyen ejemplos de la enorme capacidad de la ingeniería mexicana que pudo mostrarse a plenitud con el Programa Nacional de Autopistas emprendido por el gobierno mexicano.

Hace apenas una década solamente algunas ciudades e incluso unos cuantos estados eran los que contaban con modernas carreteras en su territorio, hoy prácticamente todas las capitales y en todas las entidades hay por lo menos una autopista que da servicio a sus habitantes.

Para todos estos logros fue fundamental la comprometida participación de los empresarios privados, de los gobiernos de los estados y desde luego del sector público que a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes coordinó el programa carretero que en sus inicios se fijó la meta de construir 4,000 kilómetros de autopistas, cuestión que queda superada en más de 50% con tramos en operación y adicionalmente hay poco más de 600 kilómetros que están en avanzado proceso de construcción.

Las expectativas del programa son múltiples, toda vez que se ha estimado que las necesidades de este tipo de vías de comunicación de México en el horizonte del cierre del siglo, será de otros 6,000 kilómetros de

⁴² .Revista Transportes y Turismo, núm 11, p. 21.

autopistas, capaces de dar respuesta a las necesidades de una creciente población, de mejores niveles de la economía nacional y en particular del sistema de transporte carretero.

2.3 Transporte terrestre.

La modernización del transporte, apertura para la prestación de servicios, erradicación de actitudes monopólicas con la eliminación de los comités estatales, incremento del parque vehicular de carga y pasaje y la liberación de tarifas para ubicarse en los niveles que establezcan la oferta y la demanda, son algunas de las metas que se alcanzaron en la anterior administración y que marcan la diferencia entre los que existía hasta 1988 dentro del autotransporte federal y lo que existe en la actualidad.

Las acciones desarrolladas para este cambio estructural tuvieron como propósito fundamental reafirmar el papel del transporte federal como instrumento básico para apoyar la recuperación, crecimiento y estabilidad de la economía nacional.

El marco normativo de este sector fue modificado para fomentar el flujo de inversionistas privados en un mercado libre que garantice la competencia por medio de servicios suficientes y de alta calidad, evitando así la operación o persistencia de monopolios.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha venido interpretando fielmente la política trazada por el gobierno de la República en materia de transporte, consciente de que por este sistema se moviliza 85% de la carga que se genera en el país.

Esta inquietud se refuerza al tenerse frente a sí el reto que establece la firma del Tratado de Libre Comercio que demanda servicios que deben ubicarse en los niveles de Estados Unidos y Canadá.

Fue así como en diciembre de 1993 se expidió la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que sienta las bases para consolidar su desregulación operativa y tarifaria, así como atender la demanda e incrementar la oferta en beneficio de la industria, el comercio y los prestadores de servicio..

Todo ello propició que el parque vehicular se elevara de 164,000 en 1988 a 313,000 unidades, además de haberse adquirido 15,000 tractores y 5,000 camiones que han venido a subrayar la modernidad de que está siendo objeto esta actividad, promoviendo con ello que la industria automotriz elevara su productividad de 15% al comienzo de ese sexenio, a casi 100% por la demanda de unidades de carga.⁴³

Por lo que respecta al transporte de pasajeros, éste también ha sido objeto de atención insoslayable por ser un área estratégica y un factor en el engranaje económico en las actividades productivas del país.

En la actualidad se transporta por carretera 98% de las personas que se desplazan en el territorio nacional, a la vez que se genera cerca de un millón de empleos.

Operan en el país 106 terminales centrales que movilizan 400 millones de viajeros, la modernización del parque vehicular se ha logrado con la adquisición de 14,000 autobuses fabricados con los adelantos técnicos y

⁴³.Ibid, p. 33.

aditamentos que establecen las normas internacionales para preservar el medio ambiente.

Como resultado adicional de la desregulación del transporte se dio apertura al establecimiento de empresas de transporte turístico que anteriormente se encontraba sólo en manos de un organismo denominado "Mexicorama" , dándose paso así a una saludable competencia en donde los viajeros cuentan con opciones para trasladarse hacia los más diversos sitios de la nación.

Adicionalmente a este crecimiento y modernización, cabe apuntar el incremento de la seguridad en carreteras federales con la participación de la Policía Federal de Caminos y de la Dirección General de Medicina Preventiva en el Transporte.

La corporación policíaca tiene bajo su responsabilidad, no solamente hacer más seguros los caminos con aproximadamente 2,000 patrullas, 3,000 elementos y 15 helicópteros, sino prestar auxilio mecánico y de orientación turística a los viajeros, a la vez que en su misión es detectar y recuperar vehículos robados, contrabando de drogas, incautación de armas de diversos tipos y aprehensión de delincuentes que son puestos a disposición de las autoridades competentes, logrando con ello incrementar la confiabilidad de los conductores en el uso de las carreteras del país

Es importante señalar que esta corporación cuenta desde hace algunos años con una moderna escuela de capacitación en San Luis Potosí, donde se preparan los nuevos elementos que reforzarán el servicio y la vigilancia.

Por lo que respecta a Medicina Preventiva en el Transporte, ésta se encarga de efectuar los exámenes médicos en las centrales camioneras del

país, terminales aeroportuarias y puertos marítimos, para vigilar a quienes tienen bajo su responsabilidad la conducción de las diversas unidades de transporte, para que se encuentren en óptimas condiciones de salud.

Es así como se ha logrado disminuir los accidentes en carreteras, pese a que el aforo vehicular se incrementa año tras año en por lo menos 12%.

En síntesis, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha logrado que en el renglón del transporte se alcance una nueva estructura, mayor apertura y seguridad como contribución al desarrollo de nuestro país.

2.4 Terminales, costos y operación en general.

La transportación de personas por carretera de un lugar a otro, en nuestro país, como en todos los ápices del mundo, siendo eminentemente una prestación de servicio, está reservada; precisamente por su esencia de servicio; a los gobiernos de los países, en México además del gobierno Federal, a los gobiernos de los Estados y en algunos casos a los gobiernos municipales.

En la mayoría de los países del mundo, y México no es una excepción, esta facultad de servir a la población transportándola de un lugar a otro, los gobiernos federales, estatales o municipales, la ceden a los particulares, los que por medio de una concesión, pueden llevar a cabo la transportación de las personas por las carreteras federales o estatales, según sea el caso, siguiendo los lineamientos que la normatividad elaborada para ese efecto ha marcado la autoridad.

Dentro de una ley o normatividad que regula la prestación del servicio a que hacemos referencia, está marcada las condiciones que deben tener las terminales de las que saldrán y llegarán los autobuses en sus recorridos, aún cuando sea el caso de una sola empresa que llegue a una población o un lugar determinado.

2.4.1 Terminales centrales de pasaje y carga.

Las terminales centrales de pasaje y de carga las podemos definir como elementos articuladores del sistema integral de transporte que concentran la oferta y demanda de los servicios de transportación de personas y de bienes; asimismo, establecen la posibilidad de una eficiente correlación con otros modelos de transporte. Las terminales de carga, además de consolidar y regular el desplazamiento de las unidades en zonas urbanas; racionaliza la operación de los servicios; tienen como función el establecer sistemas comunes de recolección, reparto, reparación y mantenimiento. Las terminales centrales de pasajeros proporcionan ventajas a los usuarios al ofrecer en una sola instalación los servicios de las empresas autorizadas.

El autotransporte federal de pasajeros cuenta en la actualidad con 1087 terminales centrales de pasajeros en operación, que les ha representado una inversión a precios corrientes de aproximadamente 977 mil millones de pesos. En estas instalaciones se registra un movimiento anual de pasajeros del orden de los 393 millones.

En el autotransporte federal de carga se cuenta con 20 centrales de servicio, con 77 instalaciones; de las cuales 39 corresponden a terminales

centrales, 32 a terminales rurales y 6 oficinas coordinadoras. Estas instalaciones continuarán operando como centros reguladores de la oferta y la demanda de los servicios, en base a sus nuevos reglamentos operativos, para hacerlas más efectivas y aprovechar las ventajas que puedan ofrecer en su ámbito regional o local.⁴⁴

Las terminales centrales tanto de pasaje como de carga están reguladas conforme a las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Sociedades Mercantiles y los nuevos Reglamentos para el Autotransporte Federal de Pasajeros y de Carga.

Las terminales no cumplían con su función para la cual fueron creadas, principalmente en ámbito de carga, en el que su desarrollo no fue congruente con las actividades económicas del país, no lograron proporcionar los servicios obligatorios y opcionales para lo cual fueron concesionadas. La gran mayoría sólo prestaba servicios de documentación y sellado y la coordinación regional de la oferta sólo se daba en algunas centrales, existiendo una queja reiterada principalmente de los exportadores, en el sentido de que se les obligaba a contratar los servicios de empresas que no eran de su preferencia con la consigna de que de no ser así se les negaba el servicio.

Por ello con el nuevo reglamento de autotransporte federal de carga se derogó el reglamento al capítulo de explotación de caminos en el que se establecía el derecho de ser socios y la obligación de ser usuarios de las centrales de servicios de carga; permitiendo una sana relación entre autotransportistas y usuarios, al posibilitar a este último contratar con el

⁴⁴ .Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo, La industria de Autotransporte de Pasajeros en México, p. 43.

prestador de servicio que le ofrezca mejores condiciones de transporte y evitar costos adicionales por el pago que se efectuaba por el uso de los servicios que proporcionaba la terminal.

También como parte del proceso de modernización, se han simplificado trámites y desconcentrado funciones al ámbito foráneo para que a través de los centros Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se atiendan todos los aspectos relacionados con el autotransporte, entre ellos, los relativos a la promoción, control, supervisión y operación de las terminales; lo que ha permitido vigilar mas de cerca la prestación de los servicios otorgándosele al usuario mayor garantía de obtener un mejor servicio.

2.4.2 Paraderos.

Los paraderos también son instalaciones complementarias al autotransporte federal y se definen como el conjunto de instalaciones y construcciones adyacentes a una carretera federal, en el que se prestan servicios conexos a usuarios y vehículos que transiten por ella, cuyo objetivo es: establecer una red de instalaciones que permitan proporcionar a los operadores del servicio público y a los usuarios de los caminos nacionales, seguridad y confort en sus desplazamientos ofreciendo, hoteles, restaurantes, tiendas, talleres, combustibles, estacionamientos, policía federal de caminos y puertos, telefonía, fax y otros elementos que garanticen una ágil comunicación.

Los servicios complementarios que actualmente se ofrecen en nuestra red carretera son prestados en su mayoría por establecimientos que han surgido en forma espontánea, sin ninguna planeación ni normatividad.

Esta situación y la importancia que representa el modificar la imagen de los servicios que se prestan en nuestros caminos para contribuir al proceso de modernización en nuestro país, han generado la necesidad de contar con mejores instalaciones que satisfagan adecuadamente los requerimientos de los usuarios.

Por ello, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha incluido como una de sus actividades relevantes el desarrollo del "Plan Nacional de Paradores", con lo que se promoverá en todo el país la construcción de este tipo de instalaciones.

La ubicación de los puntos para la construcción de los paradores, se seleccionará tomando en cuenta los niveles de fatiga de los operadores, los tiempos de recorridos estimados entre ciudades, el riesgo por altos índices delictivos y aquellos sitios que son paraderos naturales de los autotransportistas. Esta acción se tiene previsto que se lleve a cabo en forma concertada con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación de la Secretaría de Turismo y las Cámaras Nacionales del Autotransporte de Carga, y Pasaje y Turismo; a la fecha se han identificado probables puntos de ubicación en diversos tramos de nuestra red carretera.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes por medio de la Dirección General de Transporte Terrestre, para cumplir con uno de los objetivos del "Plan Nacional de Paradores", que es el de promover su construcción, ha realizado diversas reuniones con la participación de directores generales de centros SCT, que son la representación de la Secretaría en cada Estado, gobiernos de los Estados y los sectores que han manifestado interés por invertir en el programa.

Actualmente se llevan a cabo los trabajos correspondientes para definir el marco legal que permita permisionarlos, a efecto de estimular la participación de los interesados en la construcción de este tipo de instalaciones. Se tiene previsto otorgar permisos a sociedades constituidas por mexicanos y que éstas puedan subcontratar con entera libertad a empresas o personas físicas que se interesen en participar en la explotación de dichas instalaciones y además se cuente con las fuentes de financiamiento para que los inversionistas dispongan de créditos con tasas de interés accesibles que garanticen la recuperación de la inversión.

Con la modernización se han eliminado problemas que en materia de autotransporte se venían presentando, por lo que se deben de buscar nuevas estrategias para su desarrollo que le permitan una mejor conexión y combinación con los demás modos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Así también se deben fortalecer las medidas implantadas para consolidar el proceso de desregulación que ha permitido mayor eficacia y menor costo en el traslado de personas y bienes.

Se deberá observar que el autotransporte cumpla con el papel que le corresponde en la actividad económica, que esta industria cuente con un servicio cada día más eficiente y que mejore su calidad día con día, a fin de que los bienes se trasladen a un precio justo, así como con oportunidad y seguridad.

La autoridad de acuerdo con su nueva función se abocará más a una planeación y desarrollo del servicio, así como a la elaboración de la normatividad para la prestación de un servicio eficiente, seguro y de calidad y los Centros SCT al otorgamiento de los permisos y a supervisar que se cumpla con una normatividad que regule la operación del servicio.

2.4.3 Terminales centrales camioneras del D. F.

En la Ciudad de México están en operación 4 terminales Centrales Camioneras: Norte, Sur, Oriente y Poniente, las cuales complementan el plan de construcción de terminales de pasajeros del D.F. basado en el subprograma de construcción nacional de este tipo de instalaciones, mismo que se encuadra en el Programa de Desarrollo del Autotransporte Federal 1977-1982 a cargo de SCT, para estar a la altura de las naciones más adelantadas del orbe.

Objetivos.- Integrar una red planificada de comunicación, que permita a la capital de la República un ordenamiento urbano.

- Óptima organización del transporte de pasajeros.
- Mayor fluidez vehicular.
- Disminución ambiental y racionalización del consumo de energía.
- Reducción de costos sociales del transporte.

Generalidades.- A continuación se presentan los datos de más relevancia de cada una de las cuatro terminales centrales camioneras de la Ciudad de México.

Todas estas terminales cuentan con servicios conexos como: Restaurantes, Librerías, Oficinas de Correos, Telégrafo, bares, teléfono, panaderías, salones de juegos electrónicos, tabaquerías, discotecas, tiendas

de artículos fotográficos, farmacias, tiendas de regalos, fuente de soda, tiendas de periódicos y revistas, dulcerías y otros. Además de contar con servicios directos al pasajero como: recepción, entrega y custodia de equipajes, paquetería y envíos, taxis, oficina de quejas, salas de espera, sanitarios, andenes, estacionamientos, taquillas para reservación de espacios, servicios de vigilancia, altavoces para anuncio de llegadas y salidas, etc.

1.- Central Camionera del Norte "Guadalupe López Velarde"

Inaugurada por el Lic. Luis Echeverría Álvarez en Diciembre de 1973, se encuentra ubicada en la Avenida de los 100 Metros No. 4907, Col. Magdalena de las Salinas, dentro de la delegación Gustavo A. Madero, de esta ciudad.

Esta terminal de autobuses la constituyen 20 líneas de autotransporte:

1. Autobuses Estrella Blanca.
2. Autotransportes la Flecha.
3. Transportes Norte de Sonora.
4. Autobuses Centrales de México, Flecha Amarilla (La Alteña, La Piedad)
5. Autotransportes Flecha Roja.
6. Autotransportes Herradura de Plata
7. Autobuses de Occidente.

8. Servicios Unidos Estrella Roja.
9. Autobuses San Juan Teotihuacán.
10. Autotransportes Valle del Mezquital.
11. Autotransportes Aculco Tepozan.
12. Autotransportes Tres Estrellas de Oro.
13. Autobuses A.D.O.
14. Transportes del Norte.
15. Transportes del Pacifico.
16. Autobuses Anáhuac.
17. Transportes Chihuahuenses.
18. Ómnibus de México.
19. Camiones de los Altos Estrella Blanca.
20. Ómnibus Dorados.

Estados que recorren:

Hidalgo, Tamaulipas, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Coahuila, Chihuahua, Durango, Norte de Veracruz, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Baja California Norte, Colima, Michoacán, Aguascalientes, Jalisco y Estado de México.

Principales Destinos:

Pachuca, Actopan, Ixmiquilpan, Zimapan, Cd. Mante, Cd. Valles, Tamazunchale, Reynosa, Matamoros, Monterrey, San Fernando, Nuevo Laredo, San Luis Potosí, Mathuala, Jeréz, Guanajuato, Zacatecas, Fresnillo, Torreón, Arandas, Acambay, San Juan del Río, Tasquillo, Yuriria, San Miguel de Allenes, Huejutla, Cd. Guzmán, Poza Rica, etc.

2.- Terminal Central de Autobuses del Sur "General Vicente Guerrero".

Igualmente inaugurada por el Lic. Luis Echeverría Álvarez pero en Abril de 1975, se encuentra ubicada en Av. Tasqueña No. 3205, Col. Campestre Churubusco, perteneciente a la Delegación Coyoacán, entre Canal de Miramontes y Tlalpan.

Esta terminal de autobuses la constituyen 6 líneas de autotransporte:

1. Autobuses Estrella de Oro (A. Los Galgos, Acapulco).
2. Autos Pullman de Morelos.
3. Líneas Unidas del Sur Flecha Roja.
4. Autobuses México Zacatepec.
5. Ómnibus Cristóbal Colón.
6. Transportes Estrella Roja.

Estados que recorren:

Morelos, Guerrero y Oaxaca.

Principales destinos.

Cuernavaca, Taxco, Iguala, Chilpancingo, Ocotito, Tierra Colorada, Acapulco, Lázaro Cárdenas, Coyuca, Atoyac, Tecpan, Zihuatanejo, Zacatepec, Cuautla, Jojutla, Tehuixtla, El Rollo, Las Estacas, Omotepec, Pinotepa Nacional, Juchitán, Oaxaca, Puerto Escondido, Río Grande, Tlayacapan, Oaxtepec, Amacuzac, Puente de Ixtla, etc.

3.- Terminal de Autobuses de Oriente "TAPO"

Inaugurada por el Lic. José López Portillo, el 18 de Junio de 1979, se encuentra ubicada en la Calzada Ignacio Zaragoza No. 200 Col Jardín Balbuena perteneciente a la Delegación Venustiano Carranza, entre Av. Eduardo Molina y Av. Francisco del Paso y Troncoso.

Esta terminal de autobuses la constituyen 7 líneas de Autotransportes:

1. Autobuses de Oriente A.D.O.
2. Autobuses Unidos AU
3. Líneas Unidas México-Oaxaca
4. Autotransportes Tlaxcala, Apizaco, Huamantla.
5. Autobuses México-Puebla Estrella Roja.
6. Autotransportes México-Texcoco-Calpulalpan-Apizaco

7. Ómnibus Cristóbal Colón.

Estados que recorren.

Estado de México, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Principales destinos:

Tehuacán, Calkini, Cancún, Carrillo Puerto, Champoton, Chetumal, Mérida, Sabancuy, Cd. Pemex, Comalcalco, Jonuta, Macuspana, Palenque, Cd. Serdán, Puerto Ceyba, Villahermosa, Tenosique, La Venta, Alvarado, Catemaco, Córdoba, San Cristóbal, Tuxtepec, Tierra Blanca, Huajapan de León, Santiago Tuxtla, Minatitlán, Tlalmanalco, etc.

4.- Terminal Central de Autobuses del Poniente

También inaugurada por el Lic. José López Portillo, el 5 de Junio del mismo año, se encuentra ubicada en Calle Sur No. 122 Esq. Río Tacubaya, perteneciendo a la Delegación Villa Álvaro Obregón.

Esta terminal de autobuses la constituyen 11 líneas de autotransporte:

1. Transportes Norte de Sonora.
2. México-Toluca-Metepec-Quéretaro.
3. Autobuses de Occidente.
4. Herradura de Plata.
5. Tres Estrellas de Oro.

6. Líneas Unidas del Sur (A. Águila y Ómnibus Ázteca de Oro).

7. México-Tenango del Valle-Chalma.

8. México-Toluca-Zinatepec y Ramales.

9. Turismo México Toluca -Triángulo Flecha Roja.

10. Ómnibus Flecha Amarilla.

11. Autobuses Monte de las Cruces.

Estados que recorren:

Estados de México, Querétaro, Michoacán, Jalisco, Colima, Sinaloa, Sonora, Baja California Norte, Nayarit, Guanajuato y Aguascalientes.

Principales destinos.

Toluca, La Marquesa, Querétaro, Cadereyta, Ixtlahuaca, Tequisquiapan, Guadalajara, Sahuayo, Morelia, Uruapan, Angangueo, Huehtrao, Maravatío, Pátzcuaro, Ensenada, Tijuana, Nogales, Culiacán, Agua Prieta, Mexicali, San Luis Río Colorado, Sonoita, Santa Ana, Hermosillo, Quesave, Navjoa, Cd. Obregón, Guamuchil, Los Mochis, Mazatlán, Tepic, Acaponeta, Escuinapa, Manzanillo, Barra de Navidad, etc.

Capítulo III

La Concesión en la Actividad Estatal

Capítulo III, La Concesión en la Actividad Estatal.

3.1 La Actividad del Estado.

La ideología predominante en cada Estado determina su finalidad, su *telos*, y éste, a su vez, señala el rumbo de sus actividades.

Al *telos* del Estado le llama la doctrina de diferentes maneras: fines, atribuciones, cometidos, son algunas de ellas.

El *telos* del Estado se persigue y se alcanza mediante la realización de diversas actividades que la doctrina recoge en diferentes clasificaciones, como la propuesta por García-Trevijano, que distingue cuatro tipos de actividades estatales: las funciones públicas, los servicios públicos, las actividades de interés público, y las actividades económicas simples.

La actividad legislativa del Estado se agota en el ejercicio de la función pública; otro tanto ocurre con la actividad jurisdiccional; en cambio, la actividad administrativa no se agota con el puro ejercicio de la función pública administrativa, porque comprende, además, la prestación de los servicios públicos, así como la realización de las actividades de interés público y de las actividades socioeconómicas simples.⁴⁵

Las funciones públicas son las actividades esenciales y mínimas del Estado contemporáneo-sin importar cuál sea su tipo, fundadas en la idea de soberanía y de donde deriva su indelegabilidad, cuya realización satisface

⁴⁵ .Eduardo Andrade Sánchez, Introducción a la Ciencia Política, p. 166.

necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades particulares semejantes.

Los servicios públicos vienen a ser actividades también muy importantes, en muchos casos atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente o de manera indirecta, por medio de particulares, para satisfacción de necesidades de carácter general, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

El incremento de las actividades del Estado se debió, entre otras causas, al advenimiento de los servicios públicos, ya por su prestación directa de parte de la administración pública, ya por el control y vigilancia que sobre ellos ejerce, cuando se trata de servicios concesionados.

Contribuyó igualmente, al crecimiento de las actividades estatales, el surgimiento de las llamadas *actividades de interés público*, susceptibles de distinguirse en dos clases: las que carecen de prestación de servicio al público, pese a lo cual tienen un carácter prioritario, dadas las áreas estratégicas a que se refieren, tales como la extracción de hidrocarburos y minerales radiactivos, generación de energía nuclear, y fabricación de armamento, entre otras muchas.

La segunda clase de actividades de interés público, agrupa a las que entrañan la prestación de un servicio, denominadas servicios de interés público, también conocidas como servicios públicos impropios o impropriamente dichos o, como algunos les denominan, servicios públicos virtuales o servicios reglamentados, que aún cuando su prestación no está atribuida a la administración pública, ésta puede participar en la misma; además, dado el régimen jurídico especial a que se sujetan, le compete

expedir los permisos o licencias para que los particulares los atiendan; y, en todo caso, le corresponde vigilar y controlar el establecimiento y operación de estos *cuasi servicios públicos*.

Engrosó, asimismo, el catálogo de actividades estatales, las de carácter socioeconómico simple que el Estado asumió, ya por tratarse de actividades que, sin ser básicas, constituyen rubros importantes inadecuadamente atendidos por el sector privado; o bien porque el Estado adquiere empresas abandonadas por la iniciativa privada por incosteabilidad o quiebra, con el propósito de mantener vigentes esas fuentes de trabajo y no acrecentar el desempleo.

Las actividades socioeconómicas simples son, por tanto, aquellas ordinariamente desempeñadas por los particulares salvo en los países comunistas, pero que el Estado llega a realizar subsidiariamente, ante la insuficiencia, o la ineficiencia de los particulares.

En la actualidad se advierte una eufórica tendencia universal de reprivatización, al amparo de la divisa neoliberal de adelgazar al Estado, la cual se sigue irreflexivamente en muchos países, bien por sentido de imitación, bien por presiones de los organismos financieros internacionales controlados por los Estados poderosos.

Debe tenerse presente qué tan malo es que el Estado empresario crezca desmesurada e improvisadamente, lo mismo para producir pulque, pantalones, bicicletas, energía eléctrica y petróleo, que para administrar cantinas, centros nocturnos y hoteles, o para prestar servicios públicos de educación, de banca y crédito, de transporte, de suministro de agua potable, y de seguridad social, por ejemplo; como malo es también que el Estado

vuelva a enfundarse el uniforme de gendarme y se desentienda no sólo de las actividades económicas simples y de las de interés público que no debió asumir nunca, por ser atendibles por los particulares, sino de servicios públicos en estricto sentido y de otras actividades estratégicas, y hasta de funciones públicas que por su naturaleza no deben ser delegables.

Por tanto, debe buscarse el justo medio entre el solidarismo social desmesurado y el *laissez faire, laissez passer*, para que el Estado permita al individuo su cabal desarrollo personal, con irrestricto respeto a su dignidad y por ende a sus derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos y sociales, sin descuidar los de la llamada tercera generación.

3.2 Teoría General de la Concesión.

Dada la enorme cantidad de tareas que el Estado tiene atribuidas para lograr sus fines, no podría cumplirlas de manera directa; por ello existe la posibilidad de encomendarle a los particulares la prestación de determinados servicios o permitirles el uso de bienes públicos, cuando se interesen en ello y cuenten con las cualidades idóneas para hacerlo. El gobernado se halla interesado en esas labores por el significado económico que le puede representar o por la utilidad que implica el uso de cierto bien, y en virtud de que el poder público no puede abarcar toda la actividad de ese tipo de forma directa, surge la *concesión* como figura jurídica que le permite al particular desempeñar actividades que son propias del Estado, en cuanto que persiguen la satisfacción de necesidades generales. En el caso de la concesión de bienes, se pretende alcanzar de manera indirecta el interés general.

Variabilidad según la postura política del Estado.

La variabilidad del régimen de la concesión, obedece tanto el sistema político como al económico que impere en un Estado en un cierto momento histórico. Así, el poder público tenderá a intervenir más directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos y en el uso de sus bienes, según la orientación político económica del Estado.⁴⁶

El intervencionismo del poder público puede ir desde el acaparamiento total de las áreas concesionables, pasando por un repartimiento de tareas entre él y los particulares, hasta llegar a un casi total abandono de esas labores en manos de los gobernados; desde luego, hay que tener presente también la diversidad en la normatividad jurídica sobre las condiciones de la concesión. En todo caso siempre habrá presencia estatal, la cual se manifiesta por medio del orden jurídico, puesto que se trata de bienes o actividades que pertenecen primigeniamente a la organización política y que por diversas circunstancias se *conceden* temporalmente a los administrados.

3.2.1 Naturaleza Jurídica de la Concesión de Servicio Público.

Muy debatida ha sido la naturaleza jurídica de la concesión de servicio público, en torno a la cual inicialmente se inscribieron dos criterios antagónicos, ambos reflejados fuertemente tanto en la doctrina como en el derecho positivo y en la jurisprudencia; conforme a uno de tales criterios se

⁴⁶.Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, p. 42.

trata de un acto administrativo, en cambio, la tesis contraria la considera como un contrato. Posteriormente surgió una tercera interpretación, conciliadora de las dos anteriores, que asigna a la concesión de servicio público la calidad de acto mixto.

1. Tesis Contractual de la Concesión de Servicio Público.

Para quienes sostienen la teoría contractual, acerca de la naturaleza jurídica de la concesión de servicio público, ésta no es otra cosa que un contrato celebrado entre la Administración pública concedente y la persona física o moral concesionaria, en cuya virtud esta última se encarga de la prestación de un servicio público propiamente dicho.

a) Contrato de Derecho Privado.

En el siglo XIX cobró auge la versión civilista de la teoría contractual de la concesión de servicio público, basada en el actualmente descartado principio de la doble personalidad del Estado. Conforme a dicha versión civilista, el ente estatal concedente, en su carácter de persona jurídica privada, y el particular concesionario, actuando ambos en el ámbito del derecho privado, celebraban un contrato para que la prestación del servicio público quedase a cargo del particular.

En Francia, su país de origen, la tesis de la concesión de servicio público como contrato de derecho privado fue objetada desde su lanzamiento principalmente por dos motivos, el primero consistente en la falta de libertad en el convención, y el segundo fundado en su incapacidad para explicar los

aspectos relativos a los efectos respecto de terceros ajenos a las partes contratantes, como son en este caso los usuarios, respecto de los cuales surte efectos la concesión mencionada.

La objeción de la falta de libertad en la concesión se trató de resolver con el argumento de que el contrato privado en cuestión era de adhesión, con lo cual se pretendió explicar el por qué la parte concedente imponía las cláusulas fundamentales del contrato, lo cual no satisfizo a muchos autores, quienes advirtieron que se trataba de disposiciones contenidas en un ordenamiento jurídico preexistente.

En cuanto a los terceros ajenos a las partes contratantes, la objeción a la tesis de la concesión como contrato de derecho privado se fundó en el viejo axioma jurídico "Las convenciones sólo producen efectos entre los contratantes, sin perjudicar ni beneficiar a terceros", que el siglo pasado recogió el Código de Napoleón.

Desde luego la intrascendencia de las convenciones hacia terceros no es absoluta pues tiene sus limitaciones, habida cuenta que, los contratos suelen obligar no sólo a las partes sino a sus causahabientes, por lo que el enunciado de que las convenciones sólo producen efectos entre las partes sin afectar a terceros, únicamente es válido, salvo algunas excepciones, para quienes sean completamente extraños a los contratantes, a quienes algunos les llaman los *penitus extranei*.

Para abundar en sus razonamientos contra esta teoría acerca de la naturaleza de la concesión de servicio público, hace notar que no es posible considerar como contractual el acuerdo de voluntades entre el concedente y el concesionario a quien se refiere, dado su objeto, consistente en le

organización y operación de un servicio público cuyo dominio permanente debe conservar la administración pública, mediante el establecimiento de sus reglas, que constituyen la llamada ley del servicio.

Finalmente, el desplome del principio de la doble personalidad del Estado produjo a su vez el debilitamiento y abandono de esta corriente de la tesis contractualista de la concesión de servicio público, a cuyo otorgamiento el Estado concurre investido de una superioridad tal sobre el concesionario, que descarta rotundamente toda posibilidad de igualdad entre las partes.

b) Como Contrato de Derecho Público

Sin duda, la versión mas aceptada de la tesis contractualista de la concesión del servicio público, es la del contrato de derecho público, conforme a la cual dicha concesión es un contrato administrativo cuyas características, según Jezé, se pueden resumir en las siguientes:

1. Su objeto consiste en la operación de un servicio público;
2. Es a riesgo y ventura del concesionario;
3. La remuneración consiste en el cobro a los usuarios de una cuota por el uso del servicio;
4. Su duración, en principio, debe prolongarse lo suficiente como para recuperar la inversión;
5. Queda sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.⁴⁷

⁴⁷. Jorge Fernández Ruiz, op. cit., p.105.

La concesión es un *acto jurídico del derecho público*, por lo cual el concedente delega en el concesionario un poder jurídico sobre una manifestación de la actividad administrativa, con el fin de que realice, por propia cuenta y riesgo, bajo el control del concedente, el servicio público concedido.

En la concesión no significa que el concedente renuncie a sus facultades, porque únicamente delega al concesionario las indispensables para la prestación del servicio en la forma y términos determinados por él; y mantiene en todo momento sus poderes de intervención, control, dirección y hasta de prestación del servicio, en todo momento conserva su carácter público, respecto del cual atribuye al concesionario un derecho personal siempre temporal.

La situación legal o reglamentaria de la concesión tiene por objeto regular el servicio de forma tal que funcione de manera *regular y continua*, y que sea mejor mediante nuevas normas, como si la Administración Pública lo manejase directamente, porque la concesión debe subordinarse a las necesidades del mejor servicio.

Hacer hincapié en que el concedente no tiene por objeto el interés privado del concesionario, sino el interés público, y que las condiciones estipuladas no pueden ser modificadas por el concesionario. Igualmente hace ver que el contrato de concesión no obsta para que el Estado garantice al universo de usuarios la prestación del servicio público, y permanezca responsable de la seguridad y del orden públicos, que una ejecución inhábil, incompleta o irregular del servicio, pudiera comprometer o turbar.

2. Tesis de la Concesión como Acto Administrativo.

Totalmente contrapuesta a la tesis contractual y bilateral resulta ser la que considera a la concesión como producto de un acto unilateral del poder público, es decir, de un acto de superioridad o de supremacía, incapaz de generar derechos del concesionario contra el concedentes, lo cual implica que este último, en todo momento, pueda restringir o revocar lo concedido sin necesidad de indemnización.

Así entendida, en el marco del Estado de derecho es inadmisibles esta teoría sobre la naturaleza de la concesión de servicio público, porque salvo alguna situación excepcional de emergencia a nadie se le puede imponer unilateralmente, mediante un mandato del poder público, la obligación de prestar un servicio público, de satisfacer una necesidad de carácter general.

Empero, existen partidarios de la teoría de la concesión de servicio público como acto administrativo, con un enfoque distinto que no hablan de imposición del servicio ni de carencia de derechos del concesionario, porque soslayan o confieren poca relevancia a la naturaleza de las relaciones previas y posteriores al acto mediante el cual se otorga la concesión, así como del régimen jurídico regulador de las relaciones concedente-concesionario-usuario, para poner el acento en el otorgamiento mismo de la concesión que consideran como un acto administrativo y por ende unilateral.

En nuestra opinión la tesis de la concesión como acto administrativo tiene una falla *ab initio*, porque no puede existir la figura jurídica de la concesión sin, cuando menos, el consentimiento del gobernado

concesionado; y el acto administrativo se produce sin el consentimiento del mismo, por se unilateral por antonomasia.

La teoría de la concesión de servicio público como acto administrativo, es decir, como acto unilateral, conduce a una concesión lanzada al vacío, porque carecería de concesionario, lo cual es absurdo.⁴⁸

3. Tesis de la Concesión como Acto Mixto.

Esta tesis que postula la naturaleza mixta del acto de concesión en parte reglamentario y en parte contractual se ubica en una posición ecléctica que concilia las teorías contractuales con las de la concesión como acto administrativo, y es la que más adeptos ha logrado en los últimos tiempos, como apunta el profesor Miguel Domínguez Berrueta de Juan: "En efecto, en el seno de la misma jurisprudencia, se va abriendo camino, poco a poco, pero con convicción, una tercera posición que, amén de expresar la verdadera naturaleza jurídica de la concesión de servicios públicos, aglutina y conjuga las dos anteriores y ya clásicas posturas"⁴⁹.

En nuestra opinión, la teoría de la concesión como acto mixto nos parece la única aceptable, habida cuenta que ni el acto administrativo ni el contrato, privado o administrativo, explican por sí solo todos los aspectos del negocio concesional que en las situaciones referidas a la organización y operación del servicio público se manifiestan como un acto unilateral del

⁴⁸ .Ibid, p.110.

⁴⁹ .Juan Miguel Domínguez Berrueta, El Incumplimiento en la Concesión del Servicio Público, p. 180.

poder público, y en otras, como las relativas a la duración de la concesión y ventajas o utilidades del concesionario, se proyecta como un contrato administrativo.

Por consiguiente, la concesión de servicio público guarda una doble naturaleza jurídica, por conformarse mediante un acto mixto, en parte unilateral y, por tanto, a cargo exclusivamente de la autoridad concedente; y en parte contractual, a cargo del concedente y del concesionario, con los celebrantes de un contrato de derecho administrativo.

3.2.2 El Servicio Público Concedido.

Desde luego, no puede otorgarse concesión para la prestación de todo servicio público. En México, de conformidad con el párrafo sexto del artículo 27 y con el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, los servicios públicos de suministro de energía eléctrica, de correos, de telégrafos y de ferrocarriles, no pueden ser objeto de concesión, por estar reservados a la gestión directa del Estado.

Como acto mixto, la concesión de servicio público es, en parte, un acto unilateral del concedente, realizado con base en el principio *intuiti personae* - la concesión se otorga en atención a la persona del concesionario, por cuya razón no puede transferirse sin la autorización del concedente, mediante el cual se regula la organización y la operación del servicio; esta regulación no debiera tener mayor variación si el servicio fuese prestado directamente por la administración.

Merced a la referida mixtura la concesión es, también en parte, un contrato bilateral, sinalagmático, conmutativo, y de derecho público, relativo a la duración y a las ventajas, franquicias y exclusividades conferidas al concesionario.

El referido contrato es bilateral porque tiene como partes al concedente y al concesionario, es sinalagmático habida cuenta que obliga a ambas partes, es conmutativo por ser ciertas las prestaciones impuestas a los contratantes, quienes quedan en posibilidad de apreciarlas, aun cuando no en todos los casos, en forma fija; su base es la buena fe de las partes, y se rige por un régimen exorbitante del derecho privado.

Por su naturaleza, la concesión de servicio público es temporal, sin que pueda ser a perpetuidad porque ello implicaría, desde el momento de su otorgamiento, la transferencia definitiva de las actividades concesionadas que, por tal razón saldrían de la esfera del poder público para ingresar al ámbito privado, significarían una renuncia del Estado a tales actividades y privarían al servicio de su carácter público propiamente dicho, lo cual sería un procedimiento absurdo para llegar a tales resultados..

Sólo es utilizable la concesión para servicios públicos que no implican ejercicio de potestad o soberanía, porque en tales casos, como los de tránsito y de seguridad pública, son gestionados directamente, bien por el Estado, ya por el municipio.⁵⁰

Es recomendable la concesión para servicios públicos onerosos y *uti singuli*, por tener previsto el cobro de una tasa por la utilización del mismo,

⁵⁰.Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, p. 187.

para remuneración del concesionario. Tratándose de servicios públicos gratuitos y *uti universo*, si se pretende prestar mediante la actividad de particulares, es más práctico recurrir a la locación o a la gestión interesada, como formas adecuadas a ese tipo de servicios

3.2.3 Los Elementos Subjetivos de la Concesión.

Los elementos personales de la concesión son el concedente (órgano estatal), concesionario (particular) y usuario (al tratar de servicios públicos)

El concedente: es la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona (la mayoría de las veces) de entre varios solicitantes, y después de valorar una serie de factores para normar su criterio de decisión. El concedente puede ser, dentro de su respectivo ámbito de competencia, la Federación, alguna entidad federativa o un municipio, lo mismo que un organismo paraestatal (cuando los bienes o servicios involucrados sean de carácter público).

El concesionario: es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión. Sus actos, aun los referidos estrictamente a bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos, excepto cuando se trate de alguna paraestatal a la que la ley le reconozca una situación especial a este respecto.

Usuario: es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos con el servicio público concesionado; entra en relación con el concesionario y, sólo de manera excepcional, con el órgano público concedente.

Desde luego, estos elementos personales se refieren a la concesión en el derecho administrativo. El uso de la misma terminología en el derecho privado, para referirse a sucursales o agencias de empresas, así como a distribuidores de determinados bienes o servicios (venta de automóviles, por ejemplo), no debe llevarnos a confusiones absurdas.

3.2.4 Principios que rigen la Concesión.

Los mismos principios que rigen a la función y al acto administrativo, rigen a la concesión; legalidad, competencia, etc. Es usual encontrar descrita la citada figura como una forma de colaboración de los particulares en la función administrativa, cuyo desempeño corresponde fundamentalmente al poder público.

A propósito de los servicios públicos, la importancia de la concesión resulta clara en los sistemas liberales, neoliberales y de economía mixta. En cuanto al uso y aprovechamiento de bienes del Estado, la doctrina extranjera tiende a no considerarlos como concesión sino dentro de la amplia y poco precisa categoría de autorizaciones; éste no es el caso de México, en donde casi unánimemente se le cataloga dentro de la figura de que trata el presente tema.

3.2.5 Características.

a) Capacidad del Concesionario.

Toda persona tiene capacidad de goce que, es la aptitud para ser titular de derechos y para ser sujeto de obligaciones; también se habla de la capacidad de ejercicio, que es la posibilidad jurídica del sujeto para hacer

valer directamente sus derechos, celebrar en nombre propio actos jurídicos y cumplir sus obligaciones.

El concesionario ha de constar con capacidad de goce y de ejercicio, y además, en nuestro país, se necesita ser nacional para que alguien pueda recibir una concesión.

b) Capacidad técnica del concesionario.

El presunto concesionario debe demostrar fehacientemente a la administración pública, que cuenta con los recursos técnicos necesarios para la prestación del servicio público o el uso y explotación de los bienes concesionados. Es decir, ha de poseer todos los elementos que permitan desarrollar en su cabal dimensión, la concesión.

La capacidad técnica ha de ser evaluada discrecionalmente previstas en la ley y los reglamentos de la materia; además, debe subsistir durante el tiempo que dure la concesión.

c) Capacidad Financiera.

Plazo.

Independientemente de la capacidad técnica aludida en el inciso anterior, el concesionario ha de poseer los recursos económicos suficientes para cumplir con la tarea que emprende. Ello es importante porque, si se trata de un servicio público, no puede arriesgarse a los usuarios a una eventual suspensión del mismo y si es un bien por explotarse, éste no debe desperdiciarse. La capacidad financiera real del concesionario tiene que

demostrarse y, en su caso, deberá otorgar una garantía, de acuerdo con lo que el órgano administrativo disponga, a fin de asegurar la operación de la concesión de una manera adecuada.

En lo que se refiere al plazo de vigencia de la concesión, no existe un precepto que fije un mínimo o un máximo para todos los casos. Cada materia es tratada en particular por su correspondiente legislación, atendiendo a su naturaleza y fines.

d) Derechos del Concesionario.

Una vez otorgada la concesión, emergen derechos para el concesionario. Dentro de ellos encontramos un derecho público subjetivo de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señalen la ley y el título de la concesión; podrá realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieran para lograr el objeto de la propia concesión y, recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas; además, tendrá la posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran con su ámbito de operaciones.

Los derechos otorgados son de carácter personalísimo, sólo pueden ser transferidos mediante el consentimiento de la autoridad, lo que, en opinión de algunos tratadistas, implica un nuevo acto de concesión.

1. Propiedad de los bienes afectados a la explotación de la Concesión.

Los bienes afectados a la explotación de la concesión pueden pertenecer al concesionario o al Estado (concedente), ya sea que aquel aporte bienes propios para la operación de la misma, o, en el segundo supuesto, que se

aporten bienes del patrimonio público o que el objeto mismo de la concesión sea el uso o aprovechamiento de cosas de propiedad estatal.

La titularidad patrimonial de los bienes utilizados en la concesión, no varía de su original propietario, aunque sí quedan sujetos a las limitaciones que la propia concesión prevea.

Como excepción tenemos la estipulación en el sentido de que al término de la concesión, los bienes del concesionario pasen al Estado y, también, el caso en que se trata de bienes del concedente que, por su naturaleza, se consuman o extraigan.

2. Tarifa

La tarifa, denominada así en nuestro país, la cobra el concesionario; dicha tasa es previamente aprobada por el Estado, según su propio criterio, el cual se debe basar en que el importe de la misma tenga un carácter compensatorio, justo y razonable, y que permita un lucro equitativo, de acuerdo con los intereses comunes del concesionario y los usuarios. En consecuencia, se puede pensar que la tarifa ha de ser *cierta, de carácter reglamentario, fijada por la administración pública, modificable por ésta en cualquier momento, y que su importe sea justo.*

En el supuesto de concesión para el uso o aprovechamiento de bienes de Estado, no existe tarifa; un equivalente aproximado de ella son los derechos.

En el supuesto de concesión para el uso o aprovechamiento de bienes de Estado, no existe tarifa; un equivalente aproximado de ella son los *derechos* o tasas fiscales que el concesionario ha de pagar al fisco.

3. Obligaciones del Concesionario.

Como la concesión tiene un carácter *intuiti persona*, el concesionario deberá ejercerla personal y directamente; es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla.

El concesionario tiene la obligación tanto de cuidar los bienes concesionados como la de no interrumpir el servicio público. Tales bienes no pueden ser gravados sin autorización expresa del concedente.

Existe también la obligación de acatar puntualmente la tarifa correspondiente. Además, los bienes deben ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales, teniendo en consideración que se trata de cuestiones de interés general.

4. Rescate.

El rescate es un medio de dar por terminada la concesión antes del plazo previsto en la misma. Jézé sostiene que el rescate de una concesión, es la decisión unilateral por la cual el concedente, fuera del caso de la caducidad, pone fin a la concesión, antes de la fecha fijada para su expiración.

En caso de presentarse el rescate, éste debe ser justificado, ya sea porque algún cambio haga que el concesionario no pueda seguir prestando el servicio o usando el bien, o porque se presente alguna circunstancia de interés público que motive la medida, de lo contrario el particular perjudicado puede oponerse, ya que se estaría frente a un caso de exceso o desvío de poder.

José Canasi expone que "un rescate prematuro, antes del vencimiento del plazo o término de la concesión, implica necesariamente el pago de una indemnización, que estará en función directa de los daños y perjuicios"⁵¹. Desde luego, existe opinión en contrario: en el supuesto de rescate justificado no se debe cubrir indemnización alguna al concesionario.

5. Derecho de Reversión.

Hemos dicho que los bienes afectos a la concesión no cambian de dueño por ese solo hecho; no obstante, puede estipularse que al terminar de la concesión, las instalaciones que haya utilizado el concesionario pasen a ser propiedad del Estado, sin que éste deba pagar indemnización alguna. A esto se le denomina *reversión*; pero es necesario aclarar que no se trata de un derecho nato del concedente, sino que es una estipulación que puede o no estar prevista en la concesión.

3.2.6 Procedimiento para obtener la concesión.

El procedimiento para otorgar una concesión variará según el dispositivo legal aplicable; es decir, para cada materia será la ley y el reglamento

⁵¹. José Canasi, Derecho Administrativo, p. 192.

correspondientes, los que fijen los pasos que tanto la autoridad como el solicitante deben cumplir en esta cuestión. En cualquier supuesto, los lineamientos constitucionales deben ser observados.

Generalmente, el procedimiento se iniciará con una convocatoria de la Administración Pública para la prestación de un servicio público mediante concesión, o bien por solicitud que en este sentido, haga el particular. En todos los casos, el Estado tendrá la obligación de analizar los documentos que se le presenten, a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera; también deberá dar vista a los concesionarios que tuvieran el carácter de terceros interesados y, finalmente, deberá emitir una decisión unilateral basada en las mejores condiciones que se puedan obtener para la prestación del servicio o el uso del bien; además, han de efectuarse las publicaciones que ordene la legislación.

El particular que no esté conforme con la decisión, podrá interponer el recurso que para el caso se prevea en la legislación correspondiente.

a) El título de la concesión.

El título de la concesión es el documento donde consta la decisión del poder ejecutivo, así como la aceptación del particular; es un aviso al interesado acerca de los derechos y las obligaciones que implica ese acto administrativo; desde luego, no se trata de un título negociable o de crédito.

Dependiendo de la importancia de la concesión, el título deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, si se trata de concesiones trascendentales de carácter estatal o municipal, tendrá que reproducirse el documento relativo en el órgano del gobierno local.

b) Extinción de la Concesión.

La existencia de concesiones a perpetuidad casi ha desaparecido. Hay varias maneras de terminar este acto: cumplimiento del plazo, falta de objeto o materia, rescisión, revocación, caducidad, rescate, renuncia y quiebra o muerte del concesionario, las cuales se describen someramente en los párrafos siguientes.

c) Cumplimiento del Plazo.

No hay en el derecho mexicano un plazo uniforme para la duración de las concesiones. En cada caso, conforme a la ley específica, se fijará la fecha en que fenezcan.

Cumplido el plazo, el acto jurídico cesa sus efectos; puede existir prórroga, según prevea la ley; el otorgamiento de la prórroga quedará a la decisión discrecional del poder público, previa solicitud del gobernado.

d) Falta de Objeto o Materia de la Concesión.

Es natural que si el objeto o materia de la concesión se extingue o agota, es imposible que ésta subsista lo que implica su necesaria terminación. Ejemplos de esto: la explotación de recursos naturales.

e) Rescisión.

En la concesión "podrían aplicarse los principios generales de la rescisión de los contratos", por incumplimiento del concesionario, lo cual es aceptable siempre y cuando se considere a la concesión como un contrato administrativo.

La mención tiene importancia porque en nuestra práctica jurídico administrativa se usa, erróneamente, la expresión *contrato concesión* .

f) Revocación.

La revocación de la concesión puede producirse por razones de oportunidad o conveniencia. En nuestro país, cuando el concesionario incurre en faltas graves a las condiciones del título correspondiente, se habla de *revocación* , cuando en realidad se está ante una sanción consistente en cancelar la concesión (de cierta manera sería una forma *especial* de rescisión).

g) Caducidad.

La caducidad de la concesión se presenta por inactividad del concesionario, cuando no inicia los trabajos o el servicio en los plazos convenidos o fijados.

La caducidad opera aunque no se haya fijado en el título de la concesión, esto en razón del interés social, por lo que la medida toma carácter de orden general. La figura tiene importancia principalmente en el caso de servicio público, pues la necesidad colectiva por satisfacer no puede esperar.

h) Renuncia.

En este supuesto, el particular concesionario decide no ejercer los derechos que implica la concesión ni cumplir las correlativas obligaciones. Rafael Bielsa sostiene que la renuncia no es admisible como forma de extinción de la concesión, por cuanto está en juego el interés público

En relación con la renuncia, se debe recordar que los servicios públicos no se pueden suspender, y que los bienes estatales por explotar no pueden estar sujetos a decisiones caprichosas del concesionario, por lo tanto, es de pensarse que la opinión del autor arriba citado es correcta, excepto que la renuncia sea expresamente aceptada por la autoridad concedente.

i) Quiebra o Muerte de Concesionario.

La quiebra es un procedimiento de índole mercantil por medio del cual el concesionario (en nuestro caso), declara su insolvencia e imposibilidad de seguir realizando su tarea.

Sin embargo, es necesario aclarar que la concesión es un acto administrativo y éste sólo puede terminar por uno de igual naturaleza; por ende, como la Administración Pública es la única que puede extinguir o darle continuidad a la concesión, mediante el ejercicio de su derecho de vigilancia, a efecto de garantizar la idoneidad del servicio público.

La muerte del concesionario (persona física), también imposibilita la subsistencia de la concesión, ya que ésta, ya se dijo, es de carácter personal e intransmisible. Corresponde, en este supuesto, al órgano administrativo asegurar la continuidad del servicio público o la explotación del bien, cuando ello sea necesario.

3.3. Permisos y Autorizaciones.

La doctrina y la práctica administrativa no coinciden en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización. A veces se les confunde con otros conceptos, principalmente con el de concesión.

Gramaticalmente significan:

Licencia es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo,

Permiso, es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo,

Autorización, es el acto por medio del cual se confiere a una persona del derecho para realizar una conducta.

Como puede apreciarse, estos tres conceptos en el fondo son sinónimos y varían sólo en cuestiones específicas o de grado.

Jurídicamente pueden tener los siguientes contenidos:

1.- Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.⁵²

2.- Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.⁵³

3.- Licencia y permiso. También pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por períodos cortos de tiempo, con o sin goce de sueldo.

⁵² Mario Ayluardo Saúl, Derecho Administrativo, p. 155.

⁵³ Idem.

Como se apuntó, las autorizaciones, los permisos y las licencias, son actos administrativos formal y materialmente, y su régimen jurídico, contenido generalmente en leyes y reglamentos de carácter administrativo, partirá de la base prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en diversos ordenamientos administrativos se contendrán normas relativas a procedimientos concernientes al punto ahora tratado, así como a requisitos, competencia, vigencia, ámbito de validez territorial, etc. Es necesario consultar la ley y reglamentos de la materia específica para conocer con precisión la regulación de cada aprobación, autorización, permiso o licencia; regulación que, en todo caso, no deberá ir más allá o en contra de la correspondiente base constitucional.

Ante la falta de unidad terminológica en la doctrina y textos legales, es recomendable que, en concreto, el legislador limite los alcances de estas figuras a lo siguiente:

Aprobación: Perfeccionar un acto previo.

Autorización: Conferir vigencia a un derecho controlándolo por razones de vigilancia.

Permiso: Facilitar el uso de bienes públicos en situaciones que no sean materia de concesión.

Licencia: Aceptar la realización de actividades, previa verificación de conocimientos o pericia para el caso.

En los actos de aprobación el régimen administrativo existen también numerosos actos de aprobación, que son aquellos mediante los cuales la autoridad administrativa otorga su visto bueno, o da su consentimiento a determinados actos o procedimientos de los particulares, por ejemplo, en materia educativa tenemos la aprobación de exámenes; en materia bancaria, la aprobación de escrituras constitutivas y sus reformas de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, la aprobación del nombramiento de consejeros, directores, gerentes y delegados fiduciarios de las mismas.

3.3.1 Diferencias de los Permisos y Autorizaciones con la Concesión.

Se señala que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo, y aún hay autores que hablan de estética urbana, en este aspecto.

Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia, el permiso o la autorización.

En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate, ni de reversión.

En el régimen de concesión, como ya se explicó, el solicitante de la concesión no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones es más sencillo que el relativo a la concesión, no se da la oposición de terceros. Generalmente se reduce a la solicitud, a que se cumplan los requisitos establecidos por la ley y el acto administrativo que los otorga, que no se publica en el *Diario Oficial* de la Federación, sino que se notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento en donde consta ese acto.

j) Plazo.

El régimen de licencias, permisos y autorizaciones generalmente no está sujeto a un plazo forzoso; las licencias por lo regular son indefinidas en su duración o de plazos largos, por ejemplo, una licencia de manejo en el Distrito Federal, dura tres años; los permisos y las autorizaciones pueden tener distintos plazos que, generalmente son períodos cortos de tiempo o que se agotan con el ejercicio de los mismos.

Capítulo IV

Aplicabilidad del Autotransporte y Servicios Auxiliares como Servicio Público

Capítulo IV, Aplicabilidad del Autotransporte y Servicios Auxiliares como Servicio Público.

4.1 El Servicio Público Regional o Provincial de Transporte.

El mundo moderno genera para sus habitantes nuevas necesidades de carácter general. Así, por ejemplo la revolución industrial propicia el crecimiento de la mancha urbana, y ésta provoca el alargamiento de las distancias entre los centros habitacionales y los laborales, educacionales y de esparcimiento, con el consiguiente aumento de la demanda de transporte, tanto público como privado, lo cual da lugar a la multiplicación de los autobuses a grado tal que provoca la disminución de su velocidad promedio a niveles desesperantes en las grandes ciudades.

Indiscutiblemente, el desarrollo tecnológico influye poderosamente en la modernización del transporte, la cual se inicia, tras milenios de estancamiento, a mediados del siglo pasado como resultado de la revolución industrial; por ello, durante muchos siglos, el transporte se efectuó fundamentalmente por medio de bestias, de carros de tracción animal y de embarcaciones de vela o de remos. Así Napoleón, por ejemplo, no dispuso de medios de transporte técnicamente superiores a los utilizados desde milenios antes por Aníbal.

La aparición del barco de vapor, del ferrocarril, del automotor y del avión, revolucionan radicalmente la idea y realidad del transporte, en un lapso no mayor de cincuenta años.

4.1.1 Concepto, División y Clasificación del Transporte.

Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre, ferroviario, carretero, y subterráneo. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.

4.1.2 Definición.

Entendemos por servicio público de transporte, la actividad técnica, realizada directamente o indirectamente por la administración pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público.⁵⁴

⁵⁴ .Jorge Fernández Ruiz, op. cit.,p 367.

4.1.3 El Transporte en la División del Servicio Público.

El de transporte se coloca dentro de la clasificación del servicio público propio o propiamente dicho, por estar expresadamente establecido en la ley como tal y, en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente o de manera indirecta, por medio de particulares.

4.1.4 El Transporte, en la Clasificación del Servicio Público.

a) Uti singuli

Se considera al servicio público de transporte, como de uti singuli porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales y reglamentarios en cada caso.

b) De gestión pública y privada.

El servicio público de transporte puede ser gestionado por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión o permiso. El transporte ferroviario en varios países está a cargo de un organismo público del Estado como Red de Enlaces Nacionales Ferroviarios (RENFE) en España o Ferrocarriles Nacionales (FERRONALES) en México. En cambio el transporte carretero o transporte automotor foráneo, se acostumbra a prestar por medio de particulares, bajo el régimen de concesión o permiso.

c) Voluntario para el usuarios.

A nadie se le puede obligar a ser usuario de un servicio de transporte, claro está; mas, todo pasajero de un vehículo cualquiera de transporte público,

queda sometido a una situación reglamentaria específica del servicio social de que se trate, de la que se desprenden obligaciones a su cargo y derechos a su favor.

d) Obligatorio para el prestador del servicio

Como en el caso del servicio de tránsito, también la prestación del servicio público de transporte, a partir de la vigencia de la ley que lo establece, es obligatorio para la administración pública, por cuya razón ésta lo debe prestar continua y permanentemente, cuando es de gestión directa. En el caso del transporte público concesionado, es obligatoria para el concesionario la prestación del servicio en los términos de ley y de los específicamente señalados en la concesión o permiso respectivos.

e) Indispensable

El mundo de hoy no puede realizar sus actividades ordinarias sin la prestación del servicio público de transporte, porque sin él la ciudad se colapsa, la economía nacional se atrofia, el comercio internacional se extingue. La prestación adecuada de los servicios públicos de transporte propicia el sano funcionamiento de las ciudades, el florecimiento de la economía y el auge del comercio internacional.

f) Cotidiano.

El transporte público no constituye un servicio de los clasificados como constantes, porque se presta conforme a horarios específicos en los que la frecuencia de paso o de salida de los vehículos con los cuales se presta, se intensifica en los días y horas de mayor afluencia de pasajeros.

g) Oneroso.

El servicio público de transporte, de jurisdicción estatal, al igual que el transporte en general, se clasifica como oneroso porque, para acceder al mismo, el usuario debe pagar un precio autorizado en la tarifa aprobada por el gobierno del estado.

h) De régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

El transporte público de jurisdicción estatal se puede clasificar como un servicio de régimen jurídico de derecho exorbitante del derecho privado, porque tanto en su establecimiento, como en su organización y en su funcionamiento, la regulación se hace por normas en gran parte de derecho público.

i) De régimen de oligopolio

La prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye al gobierno del estado, por cuya razón solo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta.

j) Por el ámbito de su jurisdicción

Anteriormente nos ocupamos de la clasificación de los servicios públicos bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas y municipales. El servicio público de transporte se ubica principalmente en la clasificación nacional o federal y en la estatal o provincial, sin perjuicio de que se pueda producir también su municipalización.

4.1.5 Servicio Regional o Provincial del Transporte en México.

Como acabamos de decirlo, en México, concurren a la prestación del servicio público de transporte los gobiernos federal y de las entidades federativas. Es de carácter federal todo el servicio público de transporte aéreo, el marítimo, el de ferrocarriles, así como el de autotransporte realizado mediante el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal. El servicio público de transporte de carácter estatal se reduce prácticamente al de transporte automotor, proporcionado mediante el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción estatal, así como al de transporte urbano en sus diversas modalidades: metro, tren ligero, tranvía, trolebús, autobús, microbús, taxi, camión de carga, grúa y vehículo de tracción animal.

4.2 Formas de gestión del Servicio Público.

En México, el servicio público de transporte regional se proporciona mediante organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y particulares bajo el régimen de concesión o permiso, ya sea como personas físicas u organizados en sociedades cooperativas o mercantiles.

No existe un criterio legal basado en criterios políticos, económicos, jurídicos o de otra índoles, que predetermine en qué caos es utilizable cierta forma de gestión y en cuáles son empleables las demás: por consiguiente las decisiones son coyunturales y arbitrarias, a pesar de existir circunstancias que exigen formas específicas de gestión recomendables para cada tipo de transporte, según se trate de sistemas cerrados de transporte, o de sistemas

semi-cerrados, semi-abiertos o abiertos; de transporte de pasajeros o de carga o mixto; de transporte urbano, suburbano o foráneo; de uso general, restringido o especializado; colectivo o individual.

a) Sistema cerrado de transporte público de pasajeros

Consideramos que un servicio público de transporte opera en un sistema cerrado, cuando se presta confinado en vías exclusivas y cerradas a cuyo interior sólo pueden transitar los empleados y vehículos, con o sin pasajeros abordo; del propio sistema, tal y como ocurre en el caso del metro y del tren ligero.⁵⁵

Para la prestación de este tipo de transporte público, altamente desarrollado y de cuantiosas inversiones, se requiere de una gran empresa, preferentemente en mano pública, habida cuenta que por atender al transporte masivo de pasajeros, y por tanto a la población económicamente más débil, conviene que carezca del ánimo de lucro, para abatir al máximo su costo y tarifa.

La prestación por parte del Estado de un servicio público de transporte del tipo en análisis, debe hacerse mediante la personificación del servicio, o sea, a través de la administración institucional o descentralizada, por medio de un ente público con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que pueda operar con agilidad, transparencia y efectividad, lo cual es más difícil de obtenerse a través de una dependencia de la administración pública centralizada o de un órgano desconcentrado de la misma.

⁵⁵ .Ibid, p. 337.

b) Sistema semi-cerrado de transporte colectivo de pasajeros.

En nuestra opinión, un servicio público de transporte funciona en un sistema semi-cerrado, cuando forzosamente se presta en vías especiales, como el servicio de tranvías, pero no confinadas ni cercadas; o cuando sin tener vías especiales, tienen rutas inexorablemente rígidas, como el servicio de trolebús, por tratarse de transporte eléctrico que requiere proveerse permanentemente de energía mediante una línea alimentadora que determina la ruta. Como dicho tipo de servicio público no opera en un sistema cerrado, aun cuando menos sofisticado y requeriente de menor inversión, de todos modos cuantiosa, que el metro o el tren ligero, resulta mucho más complicado en el control de sus instalaciones, bienes y equipos, por ser éstos muy vulnerables a robos y desvalijamientos, por quedar expuestos en la vía pública a tales ilícitos. Tal circunstancia explica que el servicio público de trolebuses esté estancado o en decrecimiento a nivel mundial, y que la empresa privada no se interese en hacerse cargo de su prestación.

c) Sistema semi-abierto de transporte colectivo de pasajeros

De manera arbitraria y convencional se hace esta distinción, para diferenciar al servicio público que forzosamente opera en una ruta fija, o sea, en un sistema semi-cerrado, del que teóricamente debe funcionar en ruta fija, que denominamos semi-abierto, el cual se integra con el transporte colectivo automotor proporcionando con el empleo de autobuses, de microbuses o

minibuses y de camionetas, vehículos que en cualquier momento pueden variar o modificar en la práctica la ruta preestablecida.

Este servicio público de transporte colectivo de pasajeros prestado conforme a un sistema semi-abierto, es el que representa mayor dificultad para el control de sus bienes y de sus gastos, por cuya razón se recomienda su prestación bajo un esquema de microempresa, conforme al principio por cada vehículo una concesión y no más de un concesión para cada prestador del servicio, lo cual reparte al máximo la prerrogativa de prestación y posibilita que el concesionario pueda ser simultáneamente administrador, lo que mejora el servicio y reduce la tarifa.

Bajo este esquema se requiere que los concesionarios queden sometidos obligatoriamente a la coordinación de un órgano administrativo, público o privado, que, en todo caso sin propósito de lucro, programe, despache y verifique, a costa de los concesionarios, y bajo los lineamientos de la autoridad competente, los horarios, salidas y recorridos, de los vehículos del servicio público correspondiente. Esta forma de gestión se puede optimar mediante la organización de los concesionarios en uniones de crédito y cooperativas de consumo.

Una versión del esquema propuesto de micro-empresa, consiste en atribuir el servicio público de transporte colectivo de pasajeros a un organismo del Estado, quién contrata con particulares la subrogación o concierto del servicio bajo el principio por cada vehículo un contrato y no más de un contrato por cada prestador del servicio; en esta versión, el subrogatorio queda sometido, para la prestación del mismo, a la regulación, control y vigilancia del organismo, el cual cobra por tal concepto una cuota determinada por la autoridad competente.

La gran empresa, independientemente que sea pública o privada, no es apta para la prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros otorgado bajo el esquema de sistema semi-abierto, habida cuenta las grandes fugas registradas en sus gastos y fuertes mermas sufridas en sus ingresos, razón por la cual el servicio se encarece cuando se le encomienda; en consecuencia, convendría reservar expresamente, en la legislación reguladora el transporte en cada estado de la República, en favor de la micro-empresa, la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros.

Podría exceptuarse de lo anterior el transporte colectivo de características especiales, como sería el de altas condiciones de comodidad, que se estableciera para desalentar el uso de transporte privado, el cual por requerir de una organización mucho más sofisticada y de una inversión muy elevada convendría encomendar su gestión, mediante licitación pública a una o varias empresas con suficientes recursos financieros y organizacionales.

d) Sistema abierto de transporte individual de pasajeros.

Llamamos "abierto" al sistema de transporte público de pasajeros que no está sujeto a un itinerario fijo, como es el servicio público de taxis o de automóviles de alquiler, cuya gestión, según nuestro criterio, debe regirse por el principio ya mencionado de "por cada vehículo una concesión y no más de una concesión por cada prestador del servicio". De este principio podrían exceptuarse los automóviles de alquiler sin chofer y los de servicio de turismo, por tratarse también de transporte público de características especiales.

e) Los usuarios del servicio de transporte

En el servicio público de pasajeros los usuarios son personas específicas que se identifican individualmente y se clasifican como pasajeros en el transporte de personas. En cambio, en el transporte de carga los usuarios pueden ser personas físicas o morales que se clasifican como cargadores o remitentes y como destinatarios.

f) Requisitos para la utilización del servicio.

El principal requisito para acceder al servicio público de transporte regional o estatal, suele ser el pago previo del precio del pasaje o flete, determinado en la tarifa autorizada por la autoridad competente; aún cuando en algunos casos, como el del transporte público del taxi, el pago se hace al finalizar el viaje. Otros requisitos que suelen imponerse para la utilización del servicio público de transporte de pasajeros consisten, por ejemplo, en que el usuario no se encuentre en estado de ebriedad, ni lleve consigo bultos que por su volumen o naturaleza ocasionen molestias a los demás pasajeros; y que el vehículo de transporte no se encuentre en marcha.

El transporte consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objetos en transporte de pasajeros y transporte de carga, a los que se agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre ferroviario y carretero, subterráneo y extraterrestre. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.

El servicio público de transporte, se puede explicar como la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la Administración Pública, con propósito de satisfacer la necesidad de trasladar a las personas o a sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de Derecho Público.

Los servicios públicos se proporcionan a sus usuarios a través de prestadores específicos, quienes para tal efecto utilizan estructuras organizacionales determinadas que constituyen sus formas o modos de gestión, denominadas sistemas de prestación:

Entiéndase por sistemas de prestación de los servicios públicos los modos según los cuales el Estado (*latu sensu*) satisface las necesidades colectivas por el procedimiento de Derecho Público (nosotros diríamos procedimiento exorbitante del Derecho Privado), esto es, el régimen de la organización para la efectiva prestación del servicio.

Como señalamos en el capítulo anterior, al hablar de su clasificación, los servicios públicos pueden ser prestados por entes del Derecho Público, por personas de Derecho Social y por personas de Derecho Privado, mediante estructuras organizacionales obviamente distintas.

4.2.1 Prestación por Personas de Derecho Privado.

La prestación de servicios públicos por medio de particulares se dan en regímenes jurídicos diferentes según se trate de servicios públicos propios o de servicios públicos impropios o virtuales.

La Prestación de Servicios Públicos Propios.

Los servicios públicos propios o propiamente dichos, están atribuidos al Estado, lo cual no impide que en algunos casos éste transfiera la actividad de su prestación a los particulares, mediante diferentes mecanismos, como la concesión, la locación, el concierto, la gestión interesada.

a) La concesión.

Bajo el régimen de concesión el servicio público no sale del ámbito de las atribuciones de la administración pública quien, en consecuencia, no pierde su titularidad; por cuya razón prestará el servicio indirectamente a través del concesionario, quién tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación.⁵⁸

En atención a su naturaleza, el concesionario podrá ser una persona física o una persona moral, y en este último caso su constitución es dable tanto en el Derecho Privado como en el Derecho Social, por cuya razón hacemos referencia a concesionarios de Derecho Privado y concesionarios de Derecho Social; los primeros utilizan para constituirse como personas morales los moldes de las asociaciones y de las sociedades civiles o mercantiles, los segundos emplean las matrices de las sociedades cooperativas .

Conviene tener presente que los moldes del Derecho Privado no son empleados exclusivamente por los particulares para la creación de personas

⁵⁸ .Michael Bonavia M., Economía de los Transportes, p.87.

morales, habida cuenta que el Estado también los utiliza, aunque resulte paradójico, para la creación de empresas en mano pública, incluidas algunas prestadoras de servicios públicos.

Las empresas en mención, llamadas de participación estatal, vienen a ser las que de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 de la Ley de la Administración Pública Federal, el control de su administración lo asume la Administración Pública por tener más del 50% de su capital, o por corresponderles designar la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno o por cualquier otra causa.

b) La locación.

Conocida también como arrendamiento o arriendo, la locación de servicio, conocida como "locatio conductio operarum" es un sistema por el cual la administración pública "locataria" encarga a un particular "locador", por tiempo determinado y mediante la remuneración convenida de antemano, la prestación de un servicio público gratuito u oneroso, por lo general ya organizado.

c) Concierto o subrogación.

Otra forma de prestación indirecta del servicio público propiamente dicho es la del "concierto" o "subrogación", consistente en el aprovechamiento de las instalaciones o infraestructura que tienen instituciones públicas o privadas, distintas a la titular del servicio, adecuadas para realizar su prestación, para lo cual el ente público a quien está atribuido el servicio, contrata con el

poseedor de las instalaciones o infraestructuras mencionadas la prestación de ese servicio a los usuarios respectivos.

d) La gestión interesada.

Otra forma de prestación de los servicios públicos viene a ser la llamada "gestión interesada" o "régie intéressé", ubicada en un punto intermedio entre la gestión en "régie" y la concesión. Esta gestión interesada implica la celebración de un contrato societario mediante el cual la Administración Pública se asocia con un particular para la prestación de un servicio público, sin crear por ello una nueva persona jurídica, lo cual puede efectuarse conforme a dos alternativas o modalidades opuestas.⁵⁷

4.2.2 Extinción de la Concesión de Servicio Público.

El motivo normal de extinción de la concesión es el transcurso del plazo de vigencia de la misma, pero existen otras causas que provocan la extinción, consiguientemente anticipada, como son: el incumplimiento de la administración concedente, el incumplimiento del concesionario, el común acuerdo del concedente y del concesionario, y la imposibilidad sobrevenida, que dan lugar a otras formas extintivas de la concesión, como la revocación, el rescate, la caducidad, la rescisión y la supresión del servicio.

Otras causas de extinción de la concesión serían, la renuncia, la quiebra o la muerte del concesionario constituyen otras causas de extinción de la concesión de servicio público, traducibles en algunas de las formas de

⁵⁷. Juan de Dios Pineda, Los Retos del Transporte Urbano, p. 111.

extinción de tal concesión que ya hemos visto, como la rescisión de común acuerdo y la caducidad, principalmente. En el caso de la muerte del concesionario, existe la posibilidad de que los derechos concesionales se adjudiquen a los herederos.

La reversión.

Independientemente de la causa y de la manera o forma de extinguirse una concesión, cuando ello ocurra puede operar la reversión, entendida como transferencia a favor del concedente, de la propiedad de los bienes y derechos afectos a la concesión, de acuerdo a lo dispuesto en la misma y en la ley.

a) Bienes sujetos a reversión.

Para la prestación de un servicio público bajo el régimen de concesión, resulta indispensable que el concesionario aporte y organice un conjunto mínimo de bienes y derechos previstos en la propia concesión e identificados con precisión en actas oficiales en que participan concedente y concesionario; tales bienes y derechos quedan afectos a la concesión y, cuando ésta se extingue, revierten en favor del primero.

Es común que, además del mínimo de bienes y derechos indispensables para la prestación del servicio público, el concesionario adscriba a tal efecto otros bienes y derechos no previstos en la concesión ni en la ley, sin que por ello queden afectos a la concesión, sean o no útiles para la prestación del servicio.

b) Situación jurídica de los bienes sujetos a reversión.

Acercas de la situación jurídica de estos bienes, durante la vigencia de la concesión, existen varios criterios doctrinales, de ellos sólo mencionaremos los dos más característicos, en nuestra opinión; según el primero, tales bienes pasan a ser propiedad del concedente desde el momento de su afectación al servicio público, con el argumento de que fatalmente revertirán a su patrimonio. En consecuencia, el concesionario sólo conserva sobre ellos un derecho real que le permite su goce y explotación. Esteban Arimany Lamoglia, lo explica en la siguiente forma:

Desde luego se trata, (...) de un derecho real especial y *sui generis* que, a pesar de sus analogías con figuras como el usufructo o el llamado dominio útil, no hay que enmarcarlo entre las categorías del Derecho Privado, sino entre los llamados Derechos Reales Administrativos, sometido a un régimen jurídico propio, por la naturaleza del objeto sobre el que recae (dominio público) y, en nuestro caso, también por la actividad desarrollada en el ejercicio del mismo (servicio público).⁵⁸

El segundo criterio acerca de la situación jurídica de los bienes afectos a la concesión durante la vigencia de la misma, sostiene que en ese periodo el concesionario mantiene la propiedad de dichos bienes pero con un derecho real en favor del concedente.

⁵⁸ Esteban Arimany Lamoglia, La Reversión de Instalaciones en la Concesión Administrativa del Servicio Público, p. 175

c) Indemnización en la reversión.

La reversión de bienes afectos a la concesión del servicio público se efectúa sin indemnización en el caso de vencimiento del plazo previsto, y también en el de caducidad cuando se impone como sanción por falta grave, como las señaladas en el artículo 32 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en relación con las fracciones V, VI y VII del numeral 29 del mismo ordenamiento, conforme a las cuales, por ceder, hipotecar, enajenar o de alguna manera gravar la concesión, o algunos de sus derechos, o los bienes afectos al servicio público, a algún gobierno o Estado Extranjero, o por admitirlos como socios en la empresa concesionaria; o por proporcionar al enemigo, en caso de guerra internacional, algunos de los elementos disponibles con motivo de la concesión, o por cambio de la nacionalidad mexicana del concesionario, éste, en los términos del citado artículo 32:

"...además de perder su garantía constituida conforme al artículo 17, perderá, en beneficio de la nación, la vía de comunicación con todos sus bienes muebles e inmuebles, sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios destinados a la explotación".

En los casos de rescate, y de rescisión pactada es absolutamente procedente la indemnización en la reversión, en proporción al tiempo transcurrido de la concesión, lo mismo que en algunos casos de revocación y de rescisión unilateral.

La concesión puede extinguirse no sólo por el transcurso del plazo respectivo, sino también, anticipadamente, por revocación, rescate, caducidad, rescisión y supresión del servicio; y puede, asimismo, esa extinción dar lugar a la reversión, en algunos casos sin indemnización para el concesionario, como en el del transcurso del plazo y en el de la caducidad por faltas graves del concesionario.

4.3 Revisión de Textos Jurídicos en relación al Autotransporte Federal y Terminales como Servicios Auxiliares.

Ley de Comunicaciones y Transportes.

Capítulo III

Concesiones, permisos y contratos.

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

La construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación se sujetarán a un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que deberá hacerse del conocimiento del público, a cuyo efecto la Secretaría de Comunicaciones publicará, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, el programa de trabajos correspondientes, debiendo ajustarse el referido plan a las siguientes bases generales:

- I. Comunicación preferente de las zonas de mayor potencialidad económica que carezcan de medios de transporte expeditos;
- II. De conformidad con la fracción anterior, se dará especial atención al establecimiento de vías de enlace o alimentadoras de troncales;
- III. La construcción o establecimiento de nuevas vías quedará sujeta a estudios previos de carácter económico para determinar:
 - a) Distancia adecuada de la nueva vía respecto a las ya establecidas a fin de evitar duplicidades dentro de una misma zona de influencia, cuando las ya existentes satisfagan con eficacia las necesidades de transporte de la región;
 - b) Perspectivas de tránsito inicial;
 - c) Riquezas naturales susceptibles de aprovechamiento;
 - d) Planeación de las explotaciones a que dé lugar el estudio de la fracción anterior;
 - e) Posibilidades de colonización;
 - f) Estado de la propiedad territorial que habrá de beneficiarse con la nueva vía de comunicación;
 - g) En los casos del inciso a) de la fracción III, la Secretaría de Comunicaciones se asesorará de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde el punto de vista militar;
- IV.- La Federación realizará con la oportunidad debida las obras necesarias de colonización a lo largo de las zonas de influencia de las nuevas vías, en

los lugares más apropiados para el caso, expropiando la extensión territorial que se determine.

Para la mejor observancia y fines que se propone este artículo, se formará una Comisión Técnica Consultiva, compuesta de los representantes oficiales, de los trabajadores y de las empresas, que fije el reglamento que al efecto se expida.

Esta comisión tendrá asimismo, a su cargo, el estudio del número de vehículos que deben prestar el servicio en cada ruta, con el objeto de que no sea mayor de la capacidad de ésta, ni menor del que los intereses generales requieran.

ART. 9º.- No necesitarán concesión, sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones:

I.- Los ferrocarriles y caminos particulares que se construyan dentro de los cien kilómetros de la frontera o dentro de la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas;

II.- Las aeronaves que se dediquen exclusivamente a usos particulares del permisionario, a experimentación o al servicio privado de fincas rústicas o negociaciones industriales;

III.- Las estaciones radiodifusoras culturales, las de experimentación científica y las de aficionados;

IV.- Las instalaciones de comunicaciones eléctricas destinadas a servicios especiales;

V.- Las embarcaciones que presten servicio público de cabotaje o de navegación interior. Cuando por su importancia sea conveniente el otorgamiento de concesiones, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones, se dará preferencia a los permisionarios que desempeñen el servicio;

VI.- Las aeronaves que hagan servicio internacional en los términos de las convenciones o tratados respectivos;

VII.- Los vehículos destinados al servicio de transporte en los caminos de acuerdo con los artículos relativos del capítulo II del título segundo que se refiere a explotaciones de caminos;

VIII.- Los puentes de carácter provisional y los definitivos de escasa importancia, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones.

ART. 10.- El Gobierno Federal tendrá facultad para construir o establecer vías generales de comunicación por sí mismo o en cooperación con las autoridades locales. La construcción o establecimiento de estas vías podrá encomendarse a particulares, en los términos del artículo 134 de la Constitución federal.

ART. 11.- La prestación de los servicios públicos de los sistemas telegráficos y radiotelegráficos queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal.

Es también monopolio del Gobierno Federal la explotación del servicio público de correos, conforme a las bases del artículo 443 de esta ley.

ART. 12.- Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgará a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del

país. Cuando se trate de sociedades, se establecerá en la escritura respectiva que, para el caso de que tuvieren o llegaren a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiera, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieran adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión.

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

Sin embargo, la Secretaría de Comunicaciones podrá autorizar la cesión de los derechos y obligaciones estipulados en la concesión o permiso, cuando a su juicio fuere conveniente, siempre que hubieren estado vigentes por un término no menor de cinco años y que el beneficiario haya cumplido con todas sus obligaciones.

ART. 14.- Los interesados en obtener concesión o permiso para construir, establecer o explotar vías generales de comunicación elevarán solicitud a la Secretaría de Comunicaciones, de conformidad con los preceptos de esta ley y sus reglamentos, acompañándola de los estudios a que se refiere el artículo 8º.

ART. 15.- Recibida una solicitud de concesión, la Secretaría de Comunicaciones señalará al solicitante el monto de un depósito en efectivo

que deberá constituir éste en el Banco de México, como garantía de que continuarán los trámites necesarios para obtener la concesión. Dicho depósito será calculado en vista de la importancia de la vía proyectada. Se devolverá tan pronto como se otorgue la fianza o se constituya el depósito que garantice el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión, y se perderá si el interesado abandona la tramitación de la misma, dentro del término que previamente le fije la Secretaría de Comunicaciones para garantizar su otorgamiento.

Constituido el depósito, se procederá a efectuar los estudios técnicos que correspondan, de acuerdo con las bases generales señaladas en el artículo 8º., y si el resultado de éstos fuere favorable, la solicitud, con las modificaciones, de diez en diez 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 un mes, contado a partir de la última publicación, las personas que pudieren resultar afectadas presenten sus observaciones.

Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior no se presentan objeciones, o si las que se presenten no fueren de tomarse en cuenta, se otorgará la concesión con las modificaciones de carácter técnico o jurídico que se estimen pertinentes.

Si se otorga la concesión, la Secretaría de Comunicaciones ordenará que a costa del interesado se publique aquélla en el "Diario Oficial" de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación, con la exposición de los fundamentos que se hayan tenido para otorgarla y el programa a que habrá de sujetarse la construcción o explotación de la vía concesionada, de acuerdo con las bases que establece el artículo 8º.

ART.16.- Para el otorgamiento de permisos se seguirán los trámites que señalen los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes.

ART. 17.- Los concesionarios, como garantía del cumplimiento de sus obligaciones, constituirán el depósito u otorgarán la garantía que fije la Secretaría de Comunicaciones.

ART. 18.- En ningún caso se podrá, directa o indirectamente, ceder, hipotecar, ni en manera alguna gravar o enajenar la concesión, los derechos en ella conferidos, la vía, edificios, estaciones, servicios, auxiliares, dependencias o accesorios, a ningún Gobierno o Estado extranjeros, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria.

Cualquiera operación que se hiciere contra lo preceptuado en este artículo será nula de pleno derecho.

ART. 19.- Las acciones, obligaciones o bonos emitidos por las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte que fueren adquiridos por un Gobierno o Estado Extranjeros, desde el momento de la adquisición quedarán sin efecto ni valor alguno para el tenedor de ellos.

ART. 20.- En las concesiones se fijarán las bases a que deben sujetarse las empresas de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que prestan al público. Con sujeción a dichas bases, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas podrá modificar las tarifas, cuando el interés público lo exija, oyendo previamente a las empresas afectadas y siempre que al hacerlo, no se comprometa la costeabilidad misma de la explotación. Cuando las empresas interesadas lo soliciten, y siempre que justifiquen ampliamente la necesidad de la medida, la

propia Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas podrá modificar las tarifas rebasando los tipos máximos que para el efecto se hayan señalado en las concesiones.

Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

(Publicado en el Diario Oficial del 24 de Agosto de 1949)

Capítulo II

De las concesiones

ART. 11.- Las concesiones para la utilización de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de los servicios públicos de autotransporte, podrán otorgarse para cualquiera de los servicios siguientes:

Transporte de personas:

- a) Servicio de primera.
- b) Servicio de segunda.
- c) Servicio exclusivo de turismo.

Transporte de carga:

- a) Servicio de carga.
- b) Servicio de express.

Transporte de personas y de carga:

a) Servicio mixto.

Artículo 12.- Mediante las concesiones se determinarán:

I.- Las normas a que haya de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, con base en lo dispuesto por la Ley de Vías Generales de Comunicaciones, por este reglamento y por las demás disposiciones legales conducentes.

La organización y funcionamiento del servicio se hará también conforme a las normas de orden técnico.

En consecuencia, en los títulos correspondientes se expresarán las disposiciones sobre horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios, obligaciones y derechos de los concesionarios y sanciones para el caso de incumplimiento.

II.- Las causas de rescisión y de caducidad que la administración juzgue necesario establecer en cada caso, de acuerdo con la ley.

Cuando se otorguen concesiones a diversas personas para prestar idéntico servicio en la misma ruta, quedarán en suspenso sus efectos entretanto se constituye la sociedad prevenida en la fracción III del artículo 152 de la ley.

ARTICULO 13.- Las concesiones sólo podrán conferirse por un término prorrogable de 10 años, a mexicanos por nacimiento y a sociedades constituidas por éstos conforme a las leyes del país, con excepción de aquéllas cuyo capital esté total o parcialmente representado por acciones al portador.

En uno y en otro caso, deberán observarse las prescripciones de la fracción IV del artículo 152 de la Ley, y en su caso, lo dispuesto en la fracción II del artículo 160 de la misma ley.

Las concesiones para la construcción y explotación de estaciones terminales y demás instalaciones auxiliares de los servicios de autotransporte, se otorgarán por un término de 50 años.

Actual Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Diciembre de 1993).

Capítulo III

Concesiones y Permisos.

ARTICULO 6.- Se requiere de concesión para construir, operar, explotar conservar y mantener los caminos y puentes federales.

Las concesiones se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas y en los términos que establezca esta ley y los reglamentos respectivos.

Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 30 años y podrán ser prorrogadas hasta por un plazo equivalente al señalado originalmente, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones impuestas y los solicite durante la última quinta parte de su vigencia a más tardar un año antes de su conclusión.

La Secretaría contestará en definitiva las solicitudes de prórroga a que se refiere el párrafo anterior, dentro de un plazo de 60 días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la misma, debidamente requisitada y establecerá las nuevas condiciones de la concesión, para lo cual deberá tener en cuenta la inversión, los costos futuros de ampliación y mejoramiento y las demás proyecciones financieras y operativas que considere la rentabilidad de la concesión.

La concesión es el otorgamiento a favor de particulares o de empresas, para aprovechamientos privados en el dominio público, construcción y explotación de obras públicas, por lo tanto y dado el carácter nacionalista de nuestras leyes, éstas solo se darán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a nuestras leyes.

En la Ley de Inversiones Extranjeras se contempla que se puede ser mexicano por nacimiento o por naturalización.

ARTICULO 7.- Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgarán mediante concurso público, conforma a lo siguiente:

I.- La Secretaría, por sí o a petición del interesado, expedirá convocatoria pública para que, en un plazo razonable, se presenten proposiciones en un sobre cerrado, que será abierto el día prefijado y en presencia de los interesados.

Cuando exista petición del interesado, la Secretaría, en un plazo razonable expedirá la convocatoria o señalará al interesado las razones de improcedencia en un plazo no mayor de 90 días.

II.- La convocatoria se publicará simultáneamente en el Diario Oficial de la Federación, en un periódico de amplia circulación nacional y en otro de la entidad o entidades federativas en donde se llevará a cabo la obra;

III.- Las bases del concurso incluirán como mínimo las características técnicas de la construcción de la vía o del proyecto técnico en su caso, así como las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión;

IV.- Podrán participar uno o varios interesados que demuestren su solvencia económica así como su capacidad técnica, administrativa y financiera y cumplan con los requisitos que establezcan las bases que expida la Secretaría:

V.- A partir del acto de apertura de propuestas y durante el plazo en que las mismas se estudien y homologuen, se informará a todos los interesados de aquéllas que se desechen y las causas principales que motivaren tal determinación;

VI.- La Secretaría con base en el análisis del estudio comparativo de las proposiciones admitidas, emitirá el fallo debidamente fundado y motivado, el cual será dado a conocer a todos los participantes. La proposición ganadora estará a disposición de los participantes durante 10 días hábiles a partir de que se haya dado a conocer el fallo, para que manifiesten lo que a su derecho convenga; y

VII.- No se otorgará la concesión cuando ninguna de las proposiciones presentadas cumplan con las bases del concurso o por caso fortuito o de fuerza mayor. En este caso, se declarará desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva convocatoria.

Este concurso tiene como fin evitar el favoritismo y otorgar las concesiones a quienes sean más capaces técnica y económicamente para efectuar la obra concesionada.

ARTICULO 8.- Se requiere permisos otorgado por la Secretaría para:

- I.- La operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de carga, pasaje y turismo;
- II.- La instalación de terminales interiores de carga y unidades de verificación;
- III.- Los servicios de arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos;
- IV.- Los servicios de paquetería y mensajería;
- V.- La construcción, operación y explotación de terminales de pasajeros;
- VI.- La construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, en el derecho de vía de las carreteras federales;
- VII.- El establecimiento de paradores, salvo cuando se trate de carreteras concesionadas;
- IX.- La construcción, modificación o ampliación de la obras de derecho de vía;
- X.- La operación y explotación de puentes privados sobre las vías generales de comunicación;
- XI.- El transporte privado de personas y de carga salvo lo dispuesto en el artículo 40 de la presente Ley.

Los reglamentos respectivos señalarán los requisitos para el establecimiento, construcción, operación y explotación de las instalaciones y servicios antes citados.

En los casos a que se refieren las fracciones I a III, IV y XI del presente artículo, los permisos se otorgarán a todo aquél que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento.

La Secretaría podrá concursar en los términos del artículo anterior, el otorgamiento de permisos cuando se trate de servicios auxiliares vinculados a la infraestructura carretera.

Los permisos se otorgarán por un tiempo indefinido, excepto los que se otorguen para anuncios de publicidad, los cuales tendrán la duración y condiciones que señale el reglamento respectivo.

Los permisos, a diferencia de las concesiones, se otorgan para la explotación de un servicio, y sólo en el caso de una obra, si ésta se encuentra ligada con un servicio a prestar por parte del permisionario, como lo son las terminales, los autotransportistas requieren de permiso y ya no la concesión

ARTICULO 9.- Los permisos a que se refiere esta ley se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforma a las leyes mexicanas, en los términos que establezcan los reglamentos respectivos.

La resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitadas, salvo que por la complejidad de la resolución sea necesario un plazo mayor, que no podrá exceder de 45

días naturales. En los casos que señale el reglamento, si transcurrido dicho plazo no se ha emitido resolución respectiva, se entenderá como favorable.

Al igual que en las concesiones se requiere ser mexicano por nacimiento o naturalización, o estar constituido conforme a las leyes mexicanas; se habla de un término en virtud de que el artículo 8 de nuestra constitución establece que a cada petición escrita hacia el gobierno, este debe dar una contestación; sin embargo, se establece en este artículo que dicha solicitud debe de estar debidamente requisitada, sin lo cual será inválida, independientemente de que se conteste o no.

La Ley de Inversión Extranjera, en su artículo transitorio sexto, establece que "Estarán reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las actividades de transporte internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos del territorio de México, así como el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares.

Sin embargo, en las actividades mencionadas la inversión extranjera podrá participar de conformidad con las disposiciones siguientes:

I. A partir del 18 de Diciembre de 1995, hasta el 49% del capital social de sociedades mexicanas;

II. A partir del 1º de Enero del año 2001, hasta el 51% del capital social de sociedades mexicanas; y

III. A partir del 1º de Enero del año 2004, hasta el 100% del capital social de sociedades mexicanas, sin necesidad de obtener la resolución favorables de la Comisión

ARTICULO 10.- Las concesiones y permisos a que se refiere esta Ley se ajustarán a las disposiciones en materia de competencia económica.

Este artículo tiene como fin evitar las competencias desleales y prácticas monopólicas al someterse a las disposiciones que señala.

ARTICULO 11.- La Secretaría llevará internamente un registro de sociedades que presten sus servicios de autotransportes o servicios auxiliares.

Para evitar que se pueda prestar el servicio sin cumplir con los requisitos, y en virtud de que se trata de servicios de carácter público, es que la Secretaría llevará un control.

ARTICULO 12.- La Secretaría estará facultada para establecer modalidades en la explotación de caminos y puentes y en la prestación de los servicios de autotransporte y de sus servicios auxiliares, sólo por el tiempo que resulte estrictamente necesario, de conformidad con los reglamentos respectivos.

Será la propia Secretaría la encargada de establecer las modalidades que se requieran para lograr un mejor servicio, ya que éstos son de carácter público, y por lo tanto de gran importancia.

ARTICULO 13.- La Secretaría podrá autorizar dentro de un plazo de 60 días naturales, contados a partir de la presentación de la solicitud, la cesión de los derechos y obligaciones establecidos en las concesiones o permisos, siempre que éstos hubieren estado vigentes por un lapso no menor a 3 años; reúna los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión o permiso respectivo.

Si transcurrido el plazo a que se refiere este artículo no se ha emitido la resolución respectiva, se entenderá como favorable.

El permisionario o concesionario tiene derecho de ceder, es decir, transferir sus derechos y obligaciones como propietario de los mismos, siempre y cuando el nuevo permisionario o concesionario reúna los requisitos que se mencionan como necesarios, requiriéndose la autorización de la Secretaría para un mejor control.

ARTICULO 14.- En ningún caso se podrá ceder, hipotecar, ni en manera alguna gravar o enajenar la concesión o el permiso, los derechos en ellos conferidos, los caminos puentes, los servicios de autotransporte y sus servicios auxiliares, así como los bienes afectos a los mismos a ningún Gobierno o Estado Extranjeros.

Volviendo al tema anterior del nacionalismo, se especifica que no se pueden hacer transacciones de ninguna clase cuando interviene algún gobierno extranjero, en relación a lo establecido en la Ley de Inversión Extranjera, que restringe el área del autotransporte federal, caminos y puentes, a los mexicanos.

ARTICULO 15.- El título de concesión, según sea el caso, deberá contener entre otros:

- I. Nombre y domicilio del concesionario;
- II. Objeto, fundamentos legales y los motivos de su otorgamiento;
- III. Las características de construcción y las condiciones de conservación y operación de la vía;

- IV. Las bases de regulación tarifaria para el cobro de cuotas de carreteras y puentes;
- V. Los derechos y obligaciones de los concesionarios;
- VI. El período de vigencia;
- VII. El monto del fondo de reserva destinado a la conservación y mantenimiento de la vía;
- VIII. Las contraprestaciones que deban cubrirse al Gobierno Federal, mismas que deberán ser fijadas por la Secretaría de hacienda y Crédito Público, a propuesta de la Secretaría; y
- IX. Las causas de revocación y terminación.

Se deben señalar específicamente todas las condiciones en que se otorgó la concesión a fin de evitar problemas posteriores de inconformidades en cuanto a la interpretación de los términos de la concesión. Contiene los elementos de un contrato.

ARTICULO 16.- Las concesiones terminan por:

- I. Vencimiento del plazo establecido en el título o de la prórroga que se hubiese otorgado;
- II. Renuncia del titular;
- III. Revocación;
- IV. Rescate;
- V. Desaparición del objeto o de la finalidad de la concesión;

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.

La terminación de la concesión o el permiso no exime a su titular de las responsabilidades contraídas, durante su vigencia, con el Gobierno Federal y con terceros.

Se establece en qué casos se termina la concesión y el permiso, a fin de evitar actos arbitrarios o reclamaciones de las partes. En el caso de la terminación, se da principalmente por así convenir al concesionario.

ARTICULO 17.- Las concesiones y permisos se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes:

I. No cumplir, sin causa justificada, con el objeto, obligaciones o condiciones de las concesiones y permisos en los términos establecidos en ellos;

II. Interrumpir el concesionario la operación de la vía total o parcialmente, sin causa justificada;

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 concesiones 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 permisionarlas;
- IX. Ceder o transferir las concesiones, permisos o los derechos en ellos conferidos, sin autorización de la Secretaría,
- X. Modificar o alterar substancialmente la naturaleza o condiciones de los caminos y puentes o servicios sin la autorización de la Secretaría,
- XI. Prestar servicios distintos a los señalados en el permiso respectivo.
- XII. No otorgar o 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 en el permiso respectivo.

El titular de una concesión o permiso que hubiere sido revocado, estará imposibilitado para obtener otro nuevo dentro de un plazo de 5 años, contados a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva.

Establece los casos en que se revoca la concesión o permiso. La revocación se lleva a cabo como castigo por el incumplimiento de una disposición determinada, asimismo y por ser una sanción, no sólo se le revoca sino que queda imposibilitado de volver a tenerla en un período de 5 años.

ARTICULO 18.- Cumplido el término de la concesión, y en su caso de la prórroga que se hubiere otorgado, la vía general de comunicación con los derechos de vía y sus servicios auxiliares, pasarán al dominio de la Nación, sin costo alguno y libre de todo gravamen.

Al ser un otorgamiento por parte del Gobierno, éste, al terminar el tiempo señalado, se queda con los beneficios de la obra, de ahí la diferencia entre concesión y permiso.

TITULO IV

De los Servicios Auxiliares del Autotransporte Federal.

Capítulo I

Clasificación de los servicios auxiliares.

ARTICULO 52.- Los permisos que en los términos de esta Ley otorgue la Secretaría para la prestación de servicios auxiliares al autotransporte federal, serán los siguientes:

- I. Terminales de pasajeros;
- II. terminales interiores de carga;

III. Arrastre, salvamento y depósito de vehículos;

IV. Unidades de verificación; y

V. Paquetería y mensajería.

Establece cuáles son los servicios auxiliares al autotransporte federal, y por lo tanto regulados por la presente Ley y Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares.

Capítulo II

Terminales de Pasajeros.

ARTICULO 53.- Para la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros, los permisionarios deberán contar con terminales de origen y destino conforma a los reglamentos respectivos, para el ascenso y descenso de pasajeros, sin perjuicio de obtener, en su caso, autorización de uso del suelo por parte de las autoridades estatales y municipales.

La operación y explotación de terminales de pasajeros, se llevará a cabo conforme a los términos establecidos en el Reglamento correspondiente.

Como requisito para la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros se requiere contar con terminales de origen y destino. Cabe señalar que no se requiere ser propietario de ellas, solamente de disponer de las mismas, esto es, para el mejor servicio a los pasajeros y no ocasionar problemas viales. Lo referente a este capítulo se encuentra contenido en la

Ley de Vías Generales de Comunicaciones y Transportes y en el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares.

Ahora bien por lo que respecta al:

Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Noviembre de 1994), destaca puntos importantes al respecto, tales como:

Capítulo I

Disposiciones Generales.

ARTICULO 6.- Serán objeto de permiso expedido por la Secretaría los servicios siguientes:

- I. Operación y explotación de autotransporte federal de pasajeros, turismo y carga,
- II. Unidades de verificación físico-mecánica;
- III. Arrastre, arrastre y salvamento depósito de vehículos;
- IV. Construcción, operación y explotación de terminales de pasajeros, y
- V. Transporte privado de personas y de carga.

Asimismo requerirán permiso los autotransportistas estatales o municipales que transiten por caminos de jurisdicción federal.

Se especifica que será la Secretaría quien se encargará de expedir todos los permisos relacionados al transporte terrestre y sus servicios

auxiliares. Es en este artículo donde se establecen cuáles son los servicios auxiliares.

Los permisos, a diferencia de las concesiones, se otorgan para la explotación de un servicio, y sólo en el caso de una obra si ésta se encuentra ligada con un servicio a prestar por parte del permisionario, como lo son las terminales, los autotransportistas requieren de permiso.

ARTICULO 7.- Los permisos para el servicio de autotransporte federal de pasajeros se otorgarán a todo aquél 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 legal del promovente;
- VI. Identificación del representante legal;
- VII. Acreditar la propiedad o legal posesión del vehículo 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 conformación 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.

Tratándose de personas morales, deberá presentarse además, la escritura constitutiva en cuyo objeto social conste como actividad principal la prestación del servicio de autotransporte federal o servicio auxiliar solicitado.

Para el servicio de transportación terrestre de o hacia puertos marítimos y aeropuertos, los interesados deberán presentar la documentación prevista en las fracciones I a X, XIV y el párrafo inmediato anterior del presente artículo.

Son los requisitos necesarios para el servicio de autotransporte de pasajeros. Sin los requisitos que se señalan no se puede dar el permiso, ya que se trata de que el servicio sea eficaz y competitivo. Hace distinciones entre personas morales (sociedades), ya que tienen acta constitutiva en lugar de acta de nacimiento, como las personas físicas (individuos).

Los documentos que se solicitan en las fracciones I a VI son para cumplir los requisitos legales para las sociedades, verbigracia, copia del RFC, acreditar domicilio en el país (de acuerdo a la Ley de Inversiones Extranjeras); del punto VII en adelante se trata de prestar un óptimo servicio

público y garantizar la seguridad de usuarios, pasajeros y vías generales de comunicación.

En el caso del último párrafo que trata de los servicios de o hacia puertos terrestres o marítimos, se les excluye de los puntos XI a XIII, ya que no es un servicio regular y no requiere de terminales, que en este caso serían las establecidas en aeropuertos y puertos marítimos.

En cuanto a la fracción IX, se maneja el fondo de garantía, que será a cargo del permisionario, en virtud de que a éste le encarecería los costos la contratación de pólizas individuales, cuando se trata de parque vehiculares amplios.

ARTICULO 17.- Los permisos contendrán, según la naturaleza del servicio, lo siguiente:

- I. Motivación y fundamentación legal;
- II. Nombre y domicilio del permisionario;
- III. Registro federal de contribuyentes;
- IV. Clase y modalidad del servicio;
- V. Derechos y obligaciones de los permisionarios;
- VI. Ruta, tratándose del servicio de autotransporte federal de pasajeros;
- VII. Número y tipo de unidades que ampara;
- VIII. Características y condiciones generales de operación;
- IX. Vigencia, y

X. Causas de revocación y terminación.

Establece el contenido de los permisos. Dentro del permiso se especificará todo lo relacionado con el mismo, a fin de evitar confusión en cualquiera de las partes.

ARTICULO 24.- La operación de los servicios requerirá de terminales para el ascenso o descenso de viajeros en las poblaciones donde inicien o terminen su recorrido. Considerando las clases de servicio y las características de las poblaciones, la Secretaría emitirá la norma sobre especificaciones que deberán reunir las terminales.

Está vinculado con el artículo 7, fracción XII, donde se impone como requisito para el permiso, contar con terminales en los punto de destino y origen.

El problema de este artículo es que no regula las especificaciones de las terminales en modo general, sino que se considerarán de forma particular.

Capítulo Quinto.

Servicios Auxiliares.

Terminales de Pasaje.

ARTICULO 42.- Las terminales de autotransporte federal de pasajeros podrán ser construidas, operadas, y explotadas por:

I. El permisionario de autotransporte de pasajeros para su propio servicio en su caso, con opción de renta a terceros;

II. Particulares para renta a autotransportistas, y

III. Los gobiernos estatales y municipales.

La ubicación y superficie del terreno, proyecto arquitectónico e inicio de construcción y de operación será autorizado por la Secretaría.

Establece quiénes pueden operara las terminales de pasaje. El problema al incluir a los gobiernos estatales y municipales es que plantea un conflicto de intereses cuando son ellos quienes tienen una terminal y obstaculizan a otras terminales.

ARTICULO 43.- En las terminales deberán existir servicios sanitarios con instalaciones adecuadas y sin costo alguno para los pasajeros. Complementariamente se podrán proporcionar estos servicios al público en general y sujeto a un precio, en otras instalaciones dentro de las mismas terminales.

Especificaciones sobre los servicios sanitarios en terminales, respecto a los pasajero y al público en general.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada ... La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el

aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...

Artículo 134.- ... Las adquisiciones arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, y honradez que asegure las mejores condiciones para el Estado...

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Artículo 89.- Las vías generales de comunicación que se construyen en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario, durante el término señalado en la misma concesión. Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la

nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles.

Pasarán igualmente al dominio de la nación, los vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación.

Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de la reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionado un servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la nación respecto de los bienes sujetos de reversión.

Artículo 155.- En las concesiones para la explotación de los servicios públicos de autotransporte, no tendrá efectos la reversión establecida por el artículo 89 en lo que se refiere a los vehículos, pero será aplicable en lo que respecta a estaciones terminales y demás instalaciones auxiliares, para cuya explotación el término de la concesión será de cincuenta años.

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Artículo 18.- Cumplido el término de la concesión, y en su caso de la prórroga que se hubiera otorgado, la vía general de comunicación con los derechos de vía y sus servicios auxiliares, pasarán al dominio de la nación, sin costo alguno y libre de todo gravamen

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 2.- Son bienes del dominio público:

I. Los de uso común;

V. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley.

Artículo 4.- Los bienes a que se refiere el artículo anterior (bienes del dominio privado) pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

Artículo 24.- Respecto de las concesiones, permiso autorizaciones que corresponda otorgar a las dependencias de la administración pública federal, en las que se establezca que a su término, pasarán al dominio de la Nación, los inmuebles destinados o afectos a los fines de los mismos, corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):

I. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal los documentos en que conste el derecho de reversión de la Federación; gestionando ante el Registro Público de la Propiedad que corresponda, se efectúe la inscripción de los mismos, y se hagan las anotaciones marginales necesarias.

II. Autorizar cuando sea procedente en coordinación con la dependencia que corresponda, la enajenación parcial de los inmuebles a que se refiere este

artículo. En este caso, el plazo de vigencia de las concesiones, permisos o autorizaciones respectivos deberá reducirse en proporción al valor de los inmuebles cuya enajenación parcial se autorice, y

III. Autorizar en coordinación con la dependencia que corresponda, la imposición de gravámenes sobre los inmuebles destinados o afectos a los fines de la concesión permiso o autorización. En este caso los interesados deberán otorgar fianza a favor del Gobierno Federal por una cantidad igual a la del gravamen, a fin de garantizar el derecho de reversión.

En los casos de nulidad, modificación, revocación o caducidad de las concesiones a que se refiere el primer párrafo de este artículo y que se produzcan antes del término previsto en aquéllos, el derecho de reversión de los inmuebles afectos, se ejercerá en la parte proporcional al tiempo transcurrido de la propia concesión, excepto cuando la ley de la materia disponga la reversión total de los bienes afectos a la misma.

Artículo 9.- Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales; así como la ejecución de las obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición que sobre ellos se realicen, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Obras Públicas. Las operaciones inmobiliarias, incluso las enajenaciones que realicen las entidades de la administración pública federal que tengan por objeto principal la adquisición, desarrollo, fraccionamiento o comercialización, de inmuebles, se sujetarán a lo dispuesto en sus respectivas leyes, decretos o acuerdos de creación y a las reglas generales que al efecto expida la Secretaría de

Desarrollo Social, las cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 29.- Son bienes de uso común:

IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Capítulo III

De los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen.

Artículo 764.- Los bienes son de dominio del poder público o de la propiedad de los particulares.

Artículo 765.- Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios.

Artículo 766.- Los bienes del dominio del poder público se registrarán por las disposiciones de este código en cuanto no está determinado por leyes especiales.

Artículo 767.- Los bienes del dominio del poder público se dividen de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Artículo 768.- Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las

restricciones establecidas por la ley, pero otorgada para aprovechamientos especiales, se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.

Artículo 769.- Los que estorben el aprovechamiento de los bienes de uso común, quedan sujetos a las penas correspondientes, a pagar los daños y perjuicios causados y a la pérdida de las obras que hubieren ejecutado.

Artículo 770.- Los bienes destinados a una servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.

Artículo 771.- Cuando conforme a la ley pueda enajenarse y se enajene una vía pública, los propietarios de los predios colindantes gozarán del derecho del tanto en la parte que les corresponda, a cuya efecto se les dará aviso de la enajenación. El derecho que este artículo concede deberá ejercitarse precisamente dentro de los ocho días siguientes al aviso. Cuando éste no se hay dado, los colindantes podrán pedir rescisión del contrato, dentro de los seis meses, contados desde su celebración.

Artículo 772.- Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no pueden aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

Artículo 773.- Los extranjeros y las personas morales, para adquirir la propiedad de bienes inmuebles, observarán lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.

Ahora bien, y en el mismo orden de ideas, se planteará el porqué, no son tan sólidos los argumentos legales anteriormente mencionados.

Si tomamos en cuenta que muy debatida ha sido la naturaleza jurídica de la concesión del servicio público, y en torno a la cual inicialmente se inscribieron dos criterios antagónicos, ambos reflejados fuertemente tanto en la doctrina como en el derecho positivo y en la jurisprudencia; conforme a uno de tales criterios, se trata de un acto administrativo, en cambio, la tesis contraria la considera como un contrato. Posteriormente surgió una tercera interpretación, conciliadora de las dos anteriores, que asigna a la concesión de servicio público la calidad del acto mixto.

Para quienes sostienen la teoría contractual, acerca de la naturaleza jurídica de la concesión de servicio público, ésta no es otra cosa que un contrato celebrado entre la Administración pública concedente y la persona física o moral concesionaria, en cuya virtud ésta última se encarga de la prestación de un servicio público propiamente dicho. Algunos autores, sostenedores de la tesis contractual nos dan la siguiente definición de concesión de servicio público: un modo de gestión de naturaleza contractual, en virtud del cual una persona extraña al concedente aporta los medios financieros indispensables para la implantación de una actividad de la competencia de la administración pública, realiza obras e instalaciones necesarias a dicho fin, y presta al público el correspondiente servicio durante el período estipulado, sometiéndose para ello a los reglamentos generales establecidos por la propia administración y percibiendo de los usuarios una contraprestación económica que le permite amortizar su desembolso inicial y cubrir los gastos de conservación-explotación con el procedente beneficio industrial.

Totalmente contrapuesta a la tesis contractual bilateral resulta ser la que considera a la concesión como producto de un acto unilateral del poder público, es decir, de un acto de superioridad o de supremacía, incapaz de generar derechos del concesionario contra el concedente, lo cual implica que este último, en todo momento, pueda restringir o revocar lo concedido sin necesidad de indemnización, varios autores opinan en los siguientes términos: Aquí la apreciación teórica del acto es correcta, pero la consecuencia, que se quiere sacar no se comprende sino por la manera de ver que también es propia del régimen de policía; en ese régimen, derecho significa lo mismo que la negación completa de todo derecho individual que pueda pertenecer a los súbditos.

Por lo que respecta a la tesis que postula la naturaleza mixta del acto de concesión, en parte reglamentario y en parte contractual, se ubica en una posición ecléctica que concilia las teorías contractuales con las de la concesión como acto administrativo, y es la que más adeptos ha logrado en los últimos tiempos. La Teoría de la concesión de servicio público, para la presente postura, la organización y el funcionamiento del mismo concedido son de naturaleza reglamentaria, no así las ventajas logradas por el concesionario como derivación de la concesión, las cuales son de carácter contractual.

Dicho lo anterior, tiene gran importancia la exposición de los principios comunes a todos los contratos, ya que al aceptar la tesis de concesión de servicio público como un acto mixto, aceptando el clausulado desde una panorámica contractual, deben de tenerse presentes esos principios. Es indispensable y oportuno tal mención, en virtud que ha ido creciendo la opinión de que la noción y la utilidad del contrato tienden a desaparecer, por

la prevalencia de los intereses del Estado, particularmente de cierto grupos de la Administración Pública, sobre los intereses sociales e individuales, pues ya se proclama la "*decadencia del contrato*", el *dirigismo contractual*, queriendo dar a entender con tales expresiones que hoy día la voluntad de las partes juega un lamentable papel muy limitado y secundario en la formación del contrato, por la intervención cada vez mayor del Estado en el contenido del mismo.

La *Libertad de contratar* (para celebrar o no celebrar el contrato y para escoger a la persona con que va a contratarse) y la *Libertad contractual* (en cuanto a la forma y al contenido del contrato) siguen siendo principios admitidos por nuestro Código Civil, que reflejan la evolución jurídica en nuestro sistema; y que distan de las exageraciones del dogma de la autonomía de la voluntad de los inicios del siglo pasado, así como del reciente y triste movimiento de "*dirigismo contractual*". Aún en nuestros días "la libertad contractual" debe considerarse la *regla* y el *límite*, y debe ser declarado expresamente.

La aparición y generalización de los *contratos de adhesión*, que prescinde de toda discusión precontractual entre las partes, se reducen a la aceptación total por una de ellas de las condiciones propuestas unilateralmente por la otra, debilitaron también considerablemente tales principios.

La *Justicia en el contrato*, Para tratar de establecer el equilibrio entre las prestaciones recíprocas de ambas partes en los contratos, las legislaciones del mundo han adoptado sistemas que de manera esquemática corresponden también a formas diversas de concebir la justicia en el

contrato. En este sentido puede hablarse de una *justicia liberal* y de una *justicia igualitaria*.

La justicia liberal concibe lo fundamental para preservarse y garantizarse en el contrato la libertad irrestricta de una y otra parte, ya que del ejercicio incontrolado de esa libertad, brotaba espontánea y naturalmente el equilibrio de las prestaciones recíprocas de ambos contratantes. La justicia igualitaria se preocupa, por salvaguardar la igualdad de los contratantes, antes que o por encima de la libertad de las partes. La frecuente desigualdad económica de uno y otro contratante, da como resultado que el más poderoso de ellos obtenga ventajas desproporcionadas y se aproveche del más pobre o más ignorante y, por tanto, del más débil, lo que significa que la libertad de las dos partes en numerosos contratos viene a ser en realidad una ilusión o una verdadera ficción de la ley. Es más, paralelamente a esa desigualdad económica, concurre otro factor adverso que prácticamente entrega a la parte débil en manos de la parte fuerte, porque hay servicios o bienes tan indispensables que se ofrecen por la segunda a la primera, que no dejan ninguna alternativa a la misma parte débil sino que la llevan a aceptar fatalmente todas las pretensiones y condiciones que unilateralmente le impone la parte fuerte.

Por otro lado no puede exagerarse el alcance de la intervención del Estado en la formación y cumplimiento de los contratos, hasta el punto de transformar hoy día esta materia en una parte del Derecho Público, porque a diferencia de éste que regula relaciones entre el Estado y los particulares, el derecho contractual sigue perteneciendo todavía al Derecho Privado, cuyas normas rigen relaciones de particular a particular, sin importar que hayan aumentado las disposiciones de carácter imperativo. Dentro del mismo

Derecho Privado existen normas imperativas, como las que rigen el matrimonio, la adopción y la capacidad y que no por ello pueden considerarse pertenecientes al Derecho Público, porque si varias de esas normas son de derecho imperativo es sólo por haber de por medio un interés general. Tampoco puede decirse que la voluntad de las partes ya no juega ningún papel en el nacimiento y fijación del contenido de las obligaciones del contrato, pues el contrato obliga a las partes a lo que expresamente hubieran pactado y, lo que es más, "por mero efecto del contrato". En consecuencia, sin caer en las exageraciones del dogma de la autonomía de la voluntad, ni tampoco en las exageraciones opuestas de quienes ven en la ley la única fuente de las obligaciones contractuales; debe reconocerse que en nuestro derecho todavía existen los dos mencionados principios : el de la libertad de contratar y el de la libertad contractual.

En relación al texto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero y segundo se lee: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Consecuentemente, podemos afirmar de manera categórica que la garantía de propiedad y la protección que da nuestro ordenamiento jurídico supremo es claro y contundente, de tal suerte que si partimos de la base

lógica y cronológica que un particular adquiere un terreno con la modalidad y garantía de la propiedad privada y después decide construir en el mismo terreno para prestar un servicio público, de ninguna manera podemos asumir que automáticamente el terreno aludido se incorpora como un bien de uso común o un bien público, aún más, si la autoridad correspondiente quisiera realizar el tránsito mencionado, tendrá que ser de manera expresa, fundamentando tal situación, apegada a la normatividad correspondiente y en su caso realizar la indemnización respectiva.

Respecto al punto anterior mencionado es importante señalar lo que en el artículo 27 del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones señala: "Para los fines de este artículo las sociedades cooperativas gozarán de la preferencia que les otorguen las leyes.

Si hubieren concurrido varios solicitantes, se preferirá a aquellos que por la calidad del equipo que ofrezcan destinar al servicio, por la instalación de servicios accesorios, tales como terminales, bodegas, estaciones intermedias, estén en condiciones de prestar y garantizar un mejor servicio al público.

En igualdad de condiciones se preferirá a las personas físicas o morales vinculadas y con domicilio en las regiones o zonas que habrán de abarcar los servicios.

En defecto de los casos previstos en los párrafos anteriores, las concesiones se otorgarán, atendiendo al orden en que hubieren sido solicitadas, de conformidad con los datos que arroje el libro de Registro Público de Solicitudes".

De la simple lectura del mencionado artículo se desprende que la autoridad competente, además de hacer distinciones entre los solicitantes, aprovechará los que presenten las mejores instalaciones para la prestación del servicio; por lo que en primer lugar está aceptando tácitamente la existencia de la propiedad privada de los solicitantes que concursan y que ofrecen la misma, a fin de cumplir con un requisito, pero sin conceder la transfiguración de su propiedad. Y en segundo lugar, jamás se ha establecido que por el mero transcurso del tiempo la propiedad privada se incorpore a ser un bien de uso común, ni siquiera con los elementos de ser un coadyuvante de un servicio público.

Lo importante en este contexto sería que la autoridad fuera clara y diáfana en determinar en qué momento y bajo qué circunstancias se considera un bien de uso común siendo "originalmente" un terreno de propiedad privada.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, menciona en su artículo 830, lo siguiente: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes". Y por su parte el artículo 831, menciona: "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Conclusiones

Conclusiones.

El Estado, no es un ser que existe por sí mismo y con voluntad propia, más bien es un fenómeno que se da en el seno de la sociedad, consistente en el hecho de que algunos, o la mayoría o la totalidad (cuando menos idealmente), dictan e imponen el orden jurídico que regirá la conducta de los hombres que se hallan unidos dentro de una determinada extensión territorial.

Dicha imposición, sustentada en el poder supremo del Estado, no es aceptada de manera mecánica, pues implica, y exige crear y mantener entre los individuos, un consenso favorable, así como en sus correspondientes instituciones. Ello no podría ser de otro modo, pues la supremacía del Estado no ha de mantenerse de forma automática, ni por la amenaza ni por la violencia física desnuda, de ello los antecedentes históricos son prolijos.

La actividad estatal viene a ser el quehacer del Estado, o sea la totalidad de operaciones y tareas desarrolladas por el ente estatal. La clasificación de la actividad estatal se realiza en tres grandes categorías: legislación, jurisdicción y administración. La primera produce y promulga la norma jurídica; la segunda la aplica al caso concreto y, de ser necesario, exige coactivamente su cumplimiento; la tercera realiza los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la sociedad. Siendo ésta última la que comprende a los servicios públicos.

Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes,

con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares, facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

Los transportes constituyen servicios públicos de carácter estratégico en la vida nacional, al tiempo que integran social, económica y políticamente a los individuos en su territorio y permiten una participación eficiente en el contexto de la comunidad internacional. El sistema de transportes, integrado por los subsectores carretero, ferrocarrilero, aéreo y marítimo, tiene una participación relevante en la economía mexicana; en los recientes años aportó el 85 % del Producto Interno Bruto correspondiente al sector de comunicaciones y transportes. El autotransporte de pasaje de turismo moviliza el 97 % de todos los pasajeros que se desplazan en la República Mexicana, es por lo tanto el medio más usado para el traslado de personas. Durante 1996 se transportaron cerca de 2,400 millones de pasajeros, generando 250 mil empleos directos y otra cantidad similar de empleos indirectos. Las terminales dentro de este rubro, constituyen un servicio auxiliar al autotransporte federal de pasajeros por ser el punto de origen y destino para el ascenso y descenso de pasajeros, permitiendo en ella la concentración de otros servicios de apoyo a los usuarios del propio transporte, contando actualmente con más de 122 terminales de pasajeros en nuestro país.

En el derecho administrativo, la concesión se le puede considerar como un mecanismo que permite a quien tiene la titularidad de ciertas facultades, delegar su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero. Existen diferentes clases de concesiones administrativas, como la de uso de bienes

dominales, la de obra pública, y la de servicio público, la cual se incorpora a la administración pública, inserta en el esquema de la descentralización por colaboración, al posibilitar la prestación de los mismos, propiamente dichos, a cargo de particulares. Puede entenderse la concesión del servicio público, es decir, su prestación, como una cesión temporal, hecha por la administración del Estado en favor de un particular que se encarga de ella bajo la regulación, control y vigilancia del mismo.

La naturaleza jurídica de la concesión del servicio público, ha sido muy debatida, en torno a la cual inicialmente se inscribieron dos criterios antagónicos, ambos reflejados fuertemente tanto en la doctrina como en el derecho positivo y en la jurisprudencia; conforme a uno de tales criterios, se trata de un acto administrativo, en cambio, la tesis contraria la considera como un contrato. Posteriormente surgió una tercera interpretación, conciliadora de las dos anteriores, que asigna a la concesión de servicio público la calidad de acto mixto.

Por lo que respecta a la tesis que postula la naturaleza mixta del acto de concesión, en parte reglamentario y en parte contractual, se ubica en una posición ecléctica que concilia las teorías contractuales, con las de la concesión como acto administrativo, y es la que más adeptos ha logrado en los últimos tiempos. La teoría de la concesión del mismo, para la presente postura, la organización y el funcionamiento del servicio público concedido son de naturaleza reglamentaria, no así las ventajas logradas por el concesionario como derivación de la concesión, las cuales son de carácter contractual.

Es necesario declarar que la noción y la utilidad del contrato tienden a desaparecer, por la prevalencia de los intereses del Estado, particularmente

de ciertos grupos de la Administración Pública, sobre los intereses sociales e individuales, pues ya se proclama la "*decadencia del contrato*", el "*dirigismo contractual*", queriendo dar a entender con tales expresiones que hoy día la voluntad de las partes juega un lamentable papel muy limitado y secundario en la formación del contrato, por la intervención cada vez mayor del Estado en el contenido del mismo.

Por ello resulta fundamental establecer, de una manera categórica los principios comunes a todos los contratos, y que al aceptar la tesis, de la concesión del servicio público como un acto mixto, es decir, que su clausulado es de índole contractual, dichos principios adquieren suma importancia, tales como la *Libertad de contratar* (para celebrar o no celebrar el contrato y para escoger a la persona con que va a contratarse) y la *Libertad contractual* (en cuanto a la forma y al contenido del contrato) siguen siendo principios admitidos por nuestra legislación y reflejan la evolución jurídica en nuestro sistema. Aún en nuestros días tales principios deben considerarse la *regla* y el *límite*, debiendo ser declarados expresamente.

A pesar de que el Estado interviene en la formación y cumplimiento de los contratos, hasta el punto de transformar hoy día esta materia en una parte del Derecho Público, porque a diferencia de éste que regula relaciones entre el Estado y los particulares, el derecho contractual sigue perteneciendo todavía al Derecho Privado, cuyas normas rigen relaciones de particular a particular, sin importar que hayan aumentado las disposiciones de carácter imperativo. Dentro del mismo Derecho Privado existen normas imperativas, como las que rigen el matrimonio, la adopción y la capacidad y que no por ello pueden considerarse pertenecientes al Derecho Público, porque si varias

de esas normas son de derecho imperativo es sólo por existir de por medio un interés general.

El Estado Mexicano ha tenido en los últimos años cambios socioeconómicos que motivaron la modernización del orden legal que rige, entre otros, las comunicaciones y los transportes. En ese sentido publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Diciembre de 1994 la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que es un complemento en el proceso de desregulación iniciado en 1989 en materia de autotransporte federal y que contiene preceptos que actualizan y hacen congruentes las condiciones socio-políticas y económicas que regulan la materia con las actividades de la sociedad en general.

La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte dispone en su artículo tercero transitorio la derogación expresa de los artículos 146 a 168 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y, en el segundo párrafo de dicho artículo se dejan sin efecto únicamente, en lo que se refiere a la materia regulada por la misma, entre, otros, el artículo 89. Entre los preceptos derogados se encuentra el artículo 155 que establecía la reversión de las estaciones terminales y de las instalaciones auxiliares; así como el artículo 89 que deja sin efecto y que se haya contenido en la parte general de la Ley de Vías Generales de Comunicación, relativo a la reversión respecto a la materia contemplada por ésta, sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios.

Bajo el contexto de la nueva Ley, la intención del legislador fue no aplicar el derecho de reversión en relación a las terminales de autotransporte federal, quedando dicha figura derogada en lo que se refiere a la materia y

siendo en beneficio del particular titular de la concesión, en virtud de la aplicación retroactiva de la nueva ley.

De igual manera, bajo los supuestos de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, es necesario modificar los Títulos que amparan la construcción y explotación de las terminales, a efecto de propiciar su adecuación al nuevo marco jurídico y proveer en igualdad de circunstancias, respecto de los nuevos permisionarios de terminales, en relación a la no aplicación de la reversión de la terminales en cuestión.

Con fundamento en los artículos 36 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con lo dispuesto en los artículo 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 12, 14, 17, 52, 53, tercero y sexto transitorios y demás aplicables de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, así como en lo señalado en los artículos 32, 33 y 34 del Reglamento para el servicio público de autotransporte federal de pasajeros, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha tenido a bien modificar los acuerdos otorgados en las concesiones de las terminales, en los términos expuestos.

En virtud de la anterior, la operación, explotación, conservación y mantenimiento de las Terminales estarán sujetas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, de Vías Generales de Comunicación, a sus Reglamentos; a las disposiciones que en su caso las sustituyan, a las demás prevenciones técnicas y administrativas que dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, así como a los Tratados y Convenios aplicables sobre la materia, debidamente ratificados por México, y a las Normas Oficiales Mexicanas que por naturaleza le son aplicables a la concesión. Todas las concesionarios estarán obligadas a observarlas y

cumplirías. Siendo el término de la concesión a partir de las modificaciones aludidas, de cincuenta años.

Sin embargo, en el período de los años 1988 a 1994, se liberó, mediante la modificación de los títulos de concesión, a las centrales de autobuses de la cláusula de reversión, pero en razón de la modificación a la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 24, se establece que al término de la concesión, el bien inmueble pasará a la posesión de la Secretaría de Desarrollo Social. Por ello, algunas centrales quedaron pendientes de arreglar su exclusión de la cláusula de reversión, específicamente, para aquellas construidas después del 08 de Enero de 1982.

Finalmente, para que el flujo de la actividad estatal, bajo el rubro administrativo en la prestación de cualquier servicio público, cubra las expectativas de una sociedad ansiosa de propuestas, y sea eficaz en su cumplimiento, necesitará tomar en cuenta a la inversión privada, sin embargo para que ello tenga verificativo, tendrá que ofrecer y asegurar tres situaciones fundamentales, a saber: Una seguridad jurídica plena, uno o varios mecanismos económicos y financieros para encauzar los recursos necesarios y una política estatal coherente en su planeación y desregulación económica. Con todo ello y en la medida que la sociedad lo requiera, se reforzará el crecimiento de un sector económicamente estratégico, como lo es el del Autotransporte Federal de Pasajeros y servicios auxiliares, como lo son las Terminales. Creemos que en la medida que se beneficie un sector de nuestro país se verán mejorados simultáneamente los restantes.

Bibliografia

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS

ACOSTA ROMERO, Miguel,
Teoría General del Derecho Administrativo,
15ª ed., México, Porrúa, 1985,
558 pp.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo,
Introducción a la Ciencia Política,
2ª ed., México, Haría, 1990,
274 pp.

ARGÜELLES, Antonio,
Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia,
México, Limusa, 1996,
318 pp.

ARIMANY LAMOGLIA, Esteban,
La Reversión de Instalaciones en la Concesión Administrativa del Servicio Público.
Barcelona, Bosh, 1960.
317 pp.

AYLUARDO SAÚL, Mario,
Derecho Administrativo,
México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990,
269 pp.

BONAVIA M., Michael,
Economía en los Transportes,
2ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1947,
(Versión en Español por Teodoro Ortiz),
187 pp.

CÁMARA NACIONAL DE AUTORTRANSPORTE DE PASAJE Y TURISMO,
La Industria de Autotransporte de Pasajeros en México,
México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1995,
87 pp.

CANASI, José,
Derecho Administrativo,
Buenos Aires, Depalma, 1974, Volumen II,
280 pp.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto,
Elementos del Derecho Administrativo,
3ª ed., México, Limusa, 1986,
342 pp.

DOMÍNGUEZ BERRUETA, Juan Miguel,
El Incumplimiento en la Concesión del Servicio Público.
Madrid, Montecucuro, 1981.
275 pp.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge,
Derecho Administrativo.
México, Porrúa, 1995,
615 pp.

FRAGA, Gabino,
Derecho Administrativo.
31ª ed., México, Porrúa, 1992,
508 pp.

GALINDO GARFIAS, Ignacio,
Derecho Civil.
7ª ed., México, Porrúa, 1985,
754 pp.

GARCÍA FALCÓN, Arturo,
Transporte Aéreo y Transporte Terrestre Turístico.
México, Limusa, 1986.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo,
Introducción al Estudio del Derecho.
46ª ed., México, Porrúa, 1994,
444 pp.

GUERRERO OROZCO, Omar,
Teoría de la Administración Pública.
4ª ed., México, Haría 1993,
397 pp.

GUERRERO OROZCO, Omar,
Introducción a la Administración Pública.
5ª ed., México, Haría, 1990,
392 pp.

LARES, Teodosio,
Lecciones de Derecho Administrativo.
México, Universidad Autónoma de México, 1978,
186 pp.

MARTÍNEZ MARTÍN, Antonio,
El Buen Funcionamiento de los Servicios Públicos.
Madrid, Tecnos, 1990
320 pp.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael,
Derecho Administrativo Primer curso.
3ª ed., México, Haría, 1992,
337 pp (Colección Textos Jurídicos Universitarios).

OLIVERA TORO, Jorge,
Manual de Derecho Administrativo,
 5ª ed., México, Porrúa, 1988,
 382 pp.

PINEDA, Juan de Dios,
Los Retos del Transporte Urbano,
 México, Asociación de Exbecarios de México en Japón, 1996,
 189 pp.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón,
De los Contratos Civiles,
 10ª ed., México, Porrúa, 1989,
 616 pp.

SERRA ROJAS, Andrés,
Derecho Administrativo II,
 14ª ed. México, Porrúa, 1988,
 853 pp.

ROJAS ARMANDI, Víctor,
Filosofía del Derecho,
 10ª ed., México, Harla, 1991,
 324 pp.

URSÚA MACÍAS, Efraín,
Teoría General del Derecho Administrativo,
 México, Imprenta universitaria, 1955,
 207 pp.

VALLES, Arnoldo De,
Servicio Público Primer Tratado Italiano de Derecho Administrativo,
 Milán, Societa Editrice Libreria, 1912-1930, Volumen VI,
 410 pp.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1993.
 Ley Federal de la Entidades Paraestatales, Porrúa, 1994.
 Ley Federal de Competencia Económica, Porrúa, 1994.
 Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Cámara Nal. Autotransporte, 1994.
 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, 1996.
 Ley General de Bienes Nacionales, Porrúa, 1995.
 Ley de Vías Generales de Comunicación, Cámara Nal. del Autotransporte, 1970.
 Código de Comercio, Porrúa, 1993.
 Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, Cámara Nal. del Autotrans., 1994.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

DE PINA VARA, Rafael,
Diccionario de Derecho,
15ª ed., México, Porrúa, 1988
509 pp.

E. MASCAREÑAS, Carlos,
Nueva Enciclopedia Jurídica,
México, Francisco Seix, 1995, Tomo IV y VII.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano,
México, Porrúa, 1985.

HEMEROGRAFÍA (Revistas de edición interna de los títulos mencionados).

Revista Actividad Industrial, nums. 01-11, México 1994.
Estrella Blanca, ayer, hoy y mañana, México 1990.
Revista Motor a Diesel, nums. 02-12, México 1995.
Revista Newport's Camiones, nums. 02-12, México 1998.
Terminal de autobuses de Querétaro, Edición Conmemorativa de la Inauguración,
México Yamín Sade, 1993.
Revista Transportes y Turismo, nums. 01-12, México 1993.

TESIS PROFESIONALES

MARTÍNEZ, Leonardo,
Régimen Jurídico de las Relaciones Laborales en Materia de Autotransporte,
Licenciatura en Derecho,
México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984,
129 pp.

NIETO PÉREZ, Rolando Arturo,
Los Trabajadores frente al Estado Patrón,
México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986,
206 pp.