



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ANÁLISIS DEL ÁMBITO LEGISLATIVO ESPECÍFICO Y
REGLAMENTARIO DEL TRANSPORTE DE CARGA EN EL
DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRANCISCO ENRIQUE SANTIAGO NAJERA



MEXICO. D. F.



2004



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de noviembre de 2003

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, Santiago Najera Francisco Enrique, con número de cuenta 8053463-7 ha elaborado la tesis denominada "ANALISIS DEL AMBITO LEGISLATIVO ESPECIFICO Y REGLAMENTARIO DEL TRANSPORTE DE CARGA EN EL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del Lic. Federico Javier Arce Navarro y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

**ANÁLISIS DEL AMBITO LEGISLATIVO ESPECÍFICO Y
REGLAMENTARIO DEL TRANSPORTE DE CARGA EN EL
DISTRITO FEDERAL**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....I

CAPÍTULO PRIMERO

**RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DEL
TRANSPORTE DE CARGA EN EL DISTRITO FEDERAL**

I.1.- En el Ámbito Constitucional.....1
I.2.- En el Ámbito Estatutario.....11
I.3.- En el Ámbito Legislativo de la Asamblea de
Representantes del Distrito Federal.....14
I.4.- En el Ámbito Reglamentario.....21

CAPITULO SEGUNDO

**ANTECEDENTES DE LA LEY DE TRANSPORTE Y DEL
REGLAMENTO DE CARGA PARA EL DISTRITO FEDERAL**

A). LEY DE TRANSPORTE

II.1.- Antecedentes.....27
II.2.- Ley que fija las Bases Generales a que habrá
de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el
Distrito Federal (1942).....30
II.3.- Ley de Transporte del Distrito Federal (1995).....32

B). REGLAMENTO DE TRANSPORTE DE CARGA

II.4. Antecedentes.....41
II.5. Reglamento de Transportes de Carga y Cargadores
de Número en el Distrito Federal.
(D.O.F. 30 de Agosto de 1934).....43
II.6. Reglamento de Transporte de Carga en el
Distrito Federal. (D.O.F. 28 de Marzo de 1946).....46

II.7. Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal. (D.O.F. 20 de Febrero de 1951).....	51
II.8. Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal (D.O.F. 10 de Agosto de 1976).....	54
II.9. Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal (D.O.F. 23 de Julio de 1990).....	57
II.10. Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal (3 de Diciembre de 1997).....	65

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA LEY DE TRANSPORTES ANTERIOR Y LA LEY VIGENTE

A). Regulación común en ambas leyes.

III.1. Disposiciones Generales.....	70
III.2. Facultades.....	75
III.3. El servicio de Transporte y el Equipo Auxiliar de Transporte.....	77
III.4. Concesiones Permisos y Autorizaciones.....	78
III.5. Tarifas.....	82
III.6. Inspección y Verificación.....	82

B). Regulación nueva en la Ley de Transporte Vigente.

III.7. Usuarios y Peatones.....	82
III.8. Capacitación y Educación Vial.....	83
III.9. Obligaciones de los Conductores de los Vehículos.....	84
III.10. Registro Público de Transporte.....	85
III.11. Vialidad y Tránsito.....	86
III.12. Estacionamientos.....	95
III.13. Infracciones y Delitos.....	96

CAPITULO CUARTO

ANÁLISIS DEL REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA EN EL DISTRITO FEDERAL

IV.1. Facultad Reglamentaria.....	100
IV.2. Con relación a las modalidades del servicio de transporte de carga.....	111
A). Servicio de Transporte de Carga Público.....	121

B).	Servicio de Transporte de Carga Mercantil.....	122
C).	Servicio de Transporte de Carga Privado.....	122
D).	Servicio de Transporte de Carga Particular.....	125
E).	Servicio de Transporte de Carga Ocasional.....	126
IV.3.	Con relación a las responsabilidades de los concesionarios y permisionarios.....	127
IV.4.	Con relación al equipamiento auxiliar.....	130
IV.5.	Con relación a la inspección y vigilancia.....	133
IV.6.	Con relación a las sanciones.....	134

PROPUESTAS.

1.	PROPUESTA DE REFORMAS, ADICIONES Y MODIFICACIONES A LA LEY DE TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL.....	136
2.	PROPUESTA DE REFORMAS, ADICIONES Y MODIFICACIONES AL REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA EN EL DISTRITO FEDERAL....	138

CONCLUSIONES.....	140
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	141
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La creciente importancia y complejidad que presenta el transporte de carga en urbes como el Distrito Federal, obliga primero, a un repaso de las acciones jurídicas realizadas, así como de su evaluación y después, a proponer nuevas y eficaces normas que sirvan a la ciudad más densamente poblada del planeta.

La acción legislativa, en materia de transporte en la ciudad de México acusó una parálisis desde los años cuarenta hasta la década de los noventas.

La “**Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal**” databa desde 1942 y fue abrogada en 1995, pero las innovaciones tecnológicas en el mismo ramo no se detuvieron. Como consecuencia de ello, se expidió la Ley del Transporte del Distrito Federal publicada en Diciembre de 1995. Este ordenamiento sufrió varias reformas hasta 1999. En ese año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en uso de la facultad que le confiere el Estatuto de Gobierno aprobó reformas sustanciales a la Ley para adecuarla a las exigencias que demandaba la ciudad y los prestadores del servicio; con la visión de que los problemas del transporte hacia el exterior del sector son los de la mayoría de los usuarios pero, hacia el interior corresponden también a muy variadas minorías, que deben mantener sus peculiaridades.

Por ello creó modalidades en el transporte, tanto en el de pasajeros, que escapa a la intención de este trabajo, como al de carga, buscando ante todo la regulación del fenómeno en crecimiento, dándole orden y coherencia.

La evolución del transporte de carga a través de la acción legislativa y reglamentaria es palpable. También se puede comprobar mediante la utilización de figuras de derecho administrativo cada vez mas complejas para su regulación. Además de ello, la aparición de necesidades de la industria obligaron a incorporar modalidades que anteriormente eran tratadas como carga general y ante su importancia adquieren ahora, un nombre propio como el transporte de residuos peligrosos o el de mensajería.

Este trabajo pretende en su primer capítulo, hacer un repaso del ámbito constitucional y estatutario del transporte de carga en el Distrito Federal, se trata del marco jurídico más amplio, así como de la definición de las figuras o instrumentos jurídico administrativos que sirven al derecho para normar el fenómeno. Se intenta explicar las bases constitucionales para legislar el transporte por parte de las autoridades locales de la Ciudad de México, en el entendido de que el Distrito Federal, cuenta con una conformación *sui generis*, pues es el asiento de los poderes federales y la capital de la república mexicana. Este doble carácter lo hace sujeto de normas especiales de derecho, es decir de un tratamiento constitucional especial.

El capítulo segundo se encuentra conformado por los antecedentes histórico legislativos y reglamentarios del transporte de Carga en el Distrito Federal. Es un repaso comentado de las dos leyes de transporte, la de 1942 y la de 1995; así como de los reglamentos de transporte de carga de 1934, 1946, 1951, 1976, 1990 y 1997.

No hay que olvidar que la facultad legislativa y reglamentaria en el ámbito del Distrito Federal, hasta 1996, estuvo a cargo de los Poderes Federales. A partir de entonces, los órganos de gobierno, legislativos y judiciales del Distrito Federal han ido ganando autonomía acercándose cada vez más a la conformación del Estado 33 y ello se ve reflejado en el tratamiento que del tema que nos ocupa se hizo.

El capítulo tercero es un análisis comparativo entre la Ley de Transportes de 1995 y sus últimas reformas de 1999 y la Ley de Transporte y Vialidad vigente a partir de 2002. En este capítulo encontraremos los aspectos de regulación común en ambas leyes y, en el apartado B) los tópicos nuevos que contiene la Ley de Transporte y Vialidad vigente.

Ante la capacidad de los órganos locales para legislar respecto de la materia de transporte, observamos que la tendencia a regular y sobrerregular es cada día mas intensa; así, los reglamentos de transporte de carga emitidos por el Ejecutivo Federal tendieron cada día mas a la desregulación pero, los emitidos por el Órgano Ejecutivo local tienden a la sobrerregulación.

Por ello, uno de los temas de este trabajo es la crítica a la sobrerregulación del transporte de carga en las instancias legislativas que lo califican como servicio público, lo que lo hace merecedor a un tratamiento de excepción, pues se trata de un régimen de derecho específico en el que resulta necesaria la concesión para que los particulares puedan acceder su prestación.

El capítulo cuarto se denomina "Análisis del Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal, vigente. En este capítulo analizamos someramente la facultad reglamentaria y explicamos en detalle el contenido de las normas reglamentarias criticándolas o aplaudiéndolas no sólo desde el punto de vista de su legitimidad normativa, sino también desde el ángulo de la técnica legislativa.

La preocupación central de este trabajo, además de la desregulación administrativa es, el empleo correcto del lenguaje jurídico como medio idóneo para la creación de las leyes y, la creación de éstas de una manera cada vez más racional, clara y sencilla, que haga de ellas instrumentos de trabajo diario de los legisladores, fuente de certeza jurídica para sus destinatarios y soporte de un sistema jurídico eficaz. No basta con que la creación de normas desde el punto de vista formal se encuentre fundamentada dentro del sistema jerárquico, es necesario también que la norma sea racional, jurídica y lingüísticamente hablando y esto quiere decir que sea coherente con el sistema del que forma parte y que

haga uso del lenguaje especializado en forma exacta y sencilla. No basta con crear normas produciendo un abultamiento legislativo del sistema jurídico, pues ello no significa que la eficacia de las mismas sea proporcional a su número.

Hagamos de nuestro sistema jurídico un cuerpo normativo delgado, pero fuerte y sobre todo, eficaz.

Estas son en suma, las preocupaciones que persigue este trabajo. Espero y cumpla mi intención su cometido.

CAPÍTULO I

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DEL TRANSPORTE DE CARGA EN EL DISTRITO FEDERAL

El artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, establece como capital de este país al Distrito Federal, en este caso, ciudad a la cual se aplica la legislación en materia de transporte motivo de este trabajo y que por ser la capital difiere de todos los demás estados integrantes de la República Mexicana, en lo relativo al Transporte por reunir la mayor concentración de gente en el país.

Debido a que *“El objeto de la Constitución es, la regulación de los modos de producción del derecho.”*² partiré de ella como fuente para la creación de normas del sistema, así como de atribuciones a los poderes.

Riccardo Guastini, dice que:

“La constitución puede imponer a la legislación dos tipos de límites formales (o procedimentales) y límites materiales (o sustanciales).

1. *Límites formales mediante normas que regulan el procedimiento de formación de la ley, de modo que el órgano legislativo no puede legislar si no lo hace de conformidad al procedimiento establecido por la Constitución.*
2. *Límites materiales mediante normas que vinculan el contenido de las leyes futuras, de forma que le está prohibido al legislador aprobar leyes con un cierto contenido.”*³

En razón de lo cual realizaré un análisis partiendo de las bases constitucionales, a través de la legislación local y la facultad reglamentaria de los órganos locales para conocer las instituciones, las figuras administrativas, las facultades, los temas particulares de la materia a través de la producción legislativa y reglamentaria del Transporte de Carga en este territorio.

I.1- En el ámbito constitucional

“El Distrito Federal es la capital de la república y como tal asiento de los poderes federales. Ninguna entidad federativa tiene jurisdicción sobre él. Generalmente es una porción territorial que

¹ _____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México 2001, pág. 54.

² RUBIO LLORENTE, Francisco. *La constitución como fuente de derecho*. En Teoría de la Constitución. Miguel Carbonell (compilador). Editorial Porrúa – UNAM. México 2000. p. 157.

³ GUASTINI, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional*. Doctrina Jurídica Contemporánea. UNAM-Distribuciones Fontamara. México 2001. p. 47.

cualitativamente es la más importante o una de las más importantes del país”⁴

El Distrito Federal cuenta con peculiaridades que lo hacen diferente a las demás entidades federativas. Su doble carácter de entidad y sede de los poderes de la Unión hicieron que su tratamiento constitucional y legal fuera distinto a los demás estados de la República Mexicana. Esta distinción radica esencialmente en que no posee autonomía plena. Hasta hace muy pocos años, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo situaba dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, con el carácter de Departamento Administrativo, a partir de 1993 con la publicación de su Estatuto de Gobierno, dejó de ser Departamento Administrativo y de pertenecer al Ejecutivo Federal, para constituirse en la figura jurídica transitoria que mencionamos anteriormente. En aquél entonces el Congreso de la Unión legislaba para esta entidad en materia común y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal eran propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado y el encargado de las funciones otorgadas al Poder Ejecutivo Federal era nombrado por éste, situación que ha desaparecido en la actualidad.

La transformación del Distrito Federal a partir de la reforma constitucional de 25 de octubre de 1993 a nivel constitucional hacia una entidad plena, lo hace sujeto de reglas especiales de derecho. El maestro Héctor Fix Zamudio dice: *“Con esta adecuación constitucional quedó el Distrito Federal sujeto a un régimen de excepción, sus órganos de carácter administrativo, legislativo y judicial ganaron en autonomía, aunque los poderes federales se reservaron también facultades importantes.”⁵*

El tratamiento constitucional del Distrito Federal como entidad en transición, se encuentra sujeto a normas particulares que constituyen, en algunos casos, la excepción a las reglas generales que la misma Constitución establece. Así tenemos que la distribución de atribuciones entre la Federación y los estados obedece a una regla general contenida en su artículo 124 que establece:

“ARTÍCULO 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”⁶

El maestro Felipe Tena Ramírez manifiesta que:

“Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que

⁴ CARPIZO, Jorge.- *Federalismo en Latinoamérica*.- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.- México 1973.- p. 65.

⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Tercera edición. Editorial Porrúa – UNAM. México 2003. p. 977.

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría de Gobernación. México, 2001 pág. 147.

delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, por lo que adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124⁷.

Por su parte y respecto de este precepto Miguel Lanz Duret, citado por Tena Ramírez, señala que:

“el Estado Federal Mexicano, o sea la Federación, no es más que una forma creada y organizada por la Constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo código político le fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones”.⁸

“El Distrito Federal es una fracción federativa que a diferencia de los estados carece de autonomía política, por lo que está impedida para darse su propia constitución y crear ahí sus órganos particulares de gobierno.”⁹

La naturaleza administrativa del Distrito Federal no es materia de este trabajo por lo que solamente apuntaremos que el Constituyente Permanente ha transferido paulatinamente facultades a los órganos internos de gobierno de esta parte de la federación. Así, también mudó su carácter de departamento administrativo que lo ubicaba dentro del ámbito competencial del Poder Ejecutivo Federal a la de Gobierno elegido democráticamente por sus habitantes y con creciente autonomía.

“El Distrito Federal contará con órganos de gobierno; se les denominan autoridades, no se les ha dado el rango de poderes; no lo serán a pesar de que gozarán de autonomía y ejercerán actos de autoridad. No se alude al principio de división de poderes, aunque le ha sido previsto y se deriva implícitamente de los textos. Ellos y los habitantes están sujetos a un estatuto que les es impuesto y no a una constitución que ellos se den a través de sus representantes. No serán titulares del ejercicio de la soberanía en los términos del artículo 41.”¹⁰

Esta transición aún no culmina con la promulgación de su propia Constitución, pero el Constituyente Permanente ha sentado las bases en el artículo 122 constitucional para la conformación de una figura jurídica intermedia

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 18ª. Edición, México 1981, pp. 113,114.

⁸ *Ibidem*, P. 609.

⁹ MADRAZO, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano*.- Tomo D – H. Sexta Edición. Editorial Porrúa - UNAM. México 1993. p. 1170.

¹⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur- *Derecho Constitucional*. Colección Juristas latinoamericanos. Oxford University Press – Harla México. 1998. P. 664.

que es el Estatuto de Gobierno otorgado por el Congreso de la Unión, facultado para organizar de conformidad con las bases constitucionales la estructura político-administrativa del Distrito Federal.

Por ello, la regla constitucional establecida en el artículo 124 encuentra su excepción con respecto del Distrito Federal, ya que el propio artículo 122 establece en su apartado A fracción I, que es facultad del Congreso de la Unión:

“legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa”¹¹.

Esta regla interpretada a “contrario sensu” me permite afirmar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal solamente puede legislar respecto de las materias que expresamente la Constitución le permita.

“El Congreso de la Unión en relación con el Distrito Federal solo tiene las facultades expresas que derivan a su favor, tanto del artículo 122, como de la misma Constitución. En cambio el presidente de la república tiene las facultades que derivan a su favor tanto de la constitución, como del estatuto de gobierno (art. 122 B, frac. V). Las atribuciones no conferidas por la constitución a los órganos locales, se entienden reservadas a los poderes legislativo y ejecutivo federales; ellos las ejercen según su naturaleza. Las facultades de los órganos locales son enumeradas, por lo mismo, son limitadas. Las facultades legislativas del congreso de la unión son genéricas; se refieren a todas aquellas materias no conferidas a la asamblea legislativa.”¹²

Esta posición inversa a la que poseen los demás integrantes de la federación, hace que el Distrito Federal sea, además de un régimen de transición, un modelo de excepción dentro del sistema constitucional.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano colegiado de elección popular con atribuciones restringidas por la propia constitución, que tiene a su cargo la función legislativa local.

Dentro de las materias sobre las cuales puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra lo relativo al transporte y vialidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 122 Base Primera, fracción V inciso k) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Base Primera- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

¹¹ <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>. p. 62.

¹² ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. Cit. pp. 666 – 667.

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;”

Si atiendo al criterio de integración de este inciso, es posible compararlo con la fracción III del artículo 115 del propio texto constitucional, pues al igual que en el régimen municipal, la Constitución agrupa a los servicios públicos a cargo de la autoridad local. Además de lo anterior, otorga a la Asamblea Legislativa la facultad de regular la prestación y la concesión de los servicios públicos. Razón por la que, este órgano legislativo expidió la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público publicada el 23 de diciembre de 1997, misma que fue reformada el 18 de junio de 1999.

La facultad para concesionar los servicios públicos en sentido lato se encuentra contenida en el artículo 28 constitucional, con la prevención de que **“Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público.”**

El medio para concesionar los servicios públicos, por mandato del artículo 134 constitucional es la licitación:

“Las adquisiciones, los 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...”

Las nociones de servicio público, concesión y licitación se hacen presentes desde el texto constitucional. Mismas que para un mejor conocimiento se definirán por virtud del concepto que varios autores les han dado.

A) Definiciones de Servicio Público

Para Gabino Fraga: *“el servicio público constituye una parte importante de la actividad del Estado que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma.”*¹³.

Resaltando que dicho autor indica que esta actividad se distingue porque es la satisfacción del interés general lo que constituye el fin exclusivo de su creación.

¹³Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 36ª. Edición. México 1985. P. 243

Además el autor en comento, asevera que la clasificación más importante que ha realizado la doctrina jurídica, es aquella que los dividen por 1) la forma como satisfacen las necesidades generales y 2) los que los separaran por la forma de gestión de los mismos.

En la primera clasificación tenemos:

- a) Servicios públicos nacionales, es decir aquellos destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación, sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional.
- b) Servicios públicos que solo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los de puertos y faros, etc.
- c) Servicios que tiene por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas; dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de la vivienda barata, etc.

En la segunda clasificación, o sea por la forma de gestión de los servicios públicos, se separan aquellos que son manejados directamente, y en algunos casos como monopolios por el Estado o por organismos creados por el mismo Estado, y los que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares.

Por otro lado, el Diccionario Jurídico Mexicano define al servicio público como: *“la Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.*

Con las siguientes características: Son creados y organizados por el Estado mediante leyes emanadas por el Poder Legislativo; deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales, pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política espacio-temporales, de ambiente o climatológicas.”¹⁴

El maestro Alfonso Nava Negrete al definir esta figura se acoge a la propuesta de Maurice Hauriou en los términos siguientes:

¹⁴ PINEDA, Fanny. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. Tomo P-Z. pp. 2906 y 2907.

“Es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas.”¹⁵

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia ha definido al servicio público como: *“el que debe prestar el Estado con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad o “al público”, caracterizándose por ser continuo, regular y uniforme, el que también realizan los particulares a título oneroso o gratuito, para lo cual requieren de la concesión que previamente les haga el propio estado, ya que pasa a formar parte de su estructura, o bien que esa concesión se pretenda obtener por diversos medios a su alcance.”¹⁶*

B) Definiciones de Concesión

La concesión administrativa es una atribución que amplía la esfera jurídica de acción de los particulares.

La palabra concesión proviene del latín “CONCESSIO”, derivada de concedere que significa conceder, además que es un término genérico que califica diversos actos mediante los cuales la administración confiere a personas físicas o morales ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio de bienes o servicios públicos de la propiedad del Estado mediante la sujeción a determinadas cargas y obligaciones.

La doctrina ha conceptualizado a la concesión como *“el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.”¹⁷*

Para el maestro Nava Negrete *“es el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.”¹⁸*

Para Delgadillo Gutiérrez, *“es un acto jurídico por el cual la administración pública otorga por tiempo determinado, a un particular, el derecho a prestar un*

¹⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. P. 334

¹⁶ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Rubro: ROBO, CALIFICATIVA EN EL DELITO DE, TRATÁNDOSE DE VEHICULOS DEL SERVICIO PÚBLICO. Octava Época. Tomo 61, Enero de 1993, Tesis I.2°. P. J/46. Pg. 69.

¹⁷ FRAGA Gabino.- *Derecho Administrativo*. op. cit. p 242.

¹⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. Tomo A – CH. . 566.

*servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes del Estado, de acuerdo a las normas que lo regulan”.*¹⁹

Para el maestro Andrés Serra Rojas, *“es un acto discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal confiere una coordinación o poder jurídico a una persona para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”*²⁰

Las definiciones de los cuatro autores, dos de ellos, Gabino Fraga y Serra Rojas estiman que se trata de un acto mixto, parte contrato, parte acto administrativo. El Dr. Miguel Acosta Romero nos dice: *“...desde nuestro punto de vista, la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión. Nada tiene de contrato, ni de acto mixto.*

*El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la Administración y en concesionario, es de Derecho Público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente, el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad y los usuarios.”*²¹

El maestro Rafael I. Martínez Morales, propone el siguiente concepto: *“es el acto jurídico unilateral por el cual el estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.”*²²

De lo antes expuesto, se desprenden dos tipos de concesiones: la de bienes del dominio público y para la prestación de servicios públicos; conjuntamente con las siguientes características:

- 1.- La concesión es una transferencia de facultades de gestión otorgadas por la Administración,
- 2.- Los sujetos que participan en la misma son: la autoridad cedente(administrador) , el particular (concesionario) y el usuario (beneficiario del servicio o bien prestado),

¹⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto.- *Elementos de Derecho Administrativo* 1er. Curso. Editorial Limusa. México 1997. P.213.

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Segundo Curso. Vigésimaprimer Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 2001, p. 385.

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso. Editorial Porrúa. Decimosexta edición actualizada, México 2002, . p. 951.

²² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.- *Derecho Administrativo 1er. Y 2º. Cursos*. Cuarta Edición. Colección de Textos Universitarios Oxford. México, 2002. p. 277.

- 3.- Se realiza por una causa de interés público (previa declaratoria de necesidad),
- 4.- El concesionario está sujeto a ciertas condiciones (se le otorgan derechos, pero también obligaciones, entre ellos la eficacia en la prestación del servicio o cuidado del bien concesionado),
- 5.- La autoridad concedente se encarga de vigilar y controlar que la gestión se cumpla satisfactoriamente (de conformidad con las leyes reglamentarias de la materia de que se trate),
- 6.- Al término de la concesión; los bienes y elementos usados por el concesionario en la prestación del servicio concedido pasan a poder del Estado, sin que esto cause indemnización (además de que éste tendrá en todo tiempo la propiedad del bien o servicio).

La concesión de bienes del dominio público, encuentra su fundamento en el artículo 27 constitucional :

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”

Para el maestro Andrés Serra Rojas, esta *concesión “es un acto administrativo mediante el cual se otorgan a los particulares, determinados derechos para la explotación del subsuelo, o para el establecimiento de los servicios públicos que ellos requieran, bajo un régimen estricto de derecho público.”*²³

Para los efectos de este trabajo solamente nos referiremos a la concesión administrativa del servicio público.

C) Definiciones de Licitación

El tercer concepto constitucional es el de licitación, su fundamento constitucional se encuentra en el segundo párrafo del artículo 134 que a la letra dice:

²³ SERRA ROJAS, Andrés. Idem. p. 410.

“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 aseguren las mejores condiciones para el Estado.”

Para Manuel Lucero Espinoza la licitación *“es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como su cocontratante a la persona, física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.”*

“Tenemos que la licitación presenta las siguientes características:

- 1. Es un procedimiento, en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.*
- 2. Ese procedimiento tienen como finalidad seleccionar a la persona, física o jurídica, con la cual la Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado.*
- 3. La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la administración pública.”²⁴*

La Suprema Corte de Justicia ha definido a la licitación como **“el procedimiento a través del cual, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación”²⁵**

Los principios que rigen la licitación, son los siguientes:

²⁴ LUCERO ESPINOZA, Manuel. *La Licitación Pública*. Segunda edición actualizada. Editorial Porrúa. México 2002. pp. 8 y 9.

²⁵ Semanario Judicial de la Federación. Rubro: LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. Tomo XIV – Octubre. Tesis I. 3º. A. 572 A. Octava época. P. 318. (tesis aislada).

- a).- CONCURRENCIA, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes;
- b).- IGUALDAD, que dentro del procedimiento no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno en perjuicio de otros;
- c).- PUBLICIDAD, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, y
- d).- OPOSICIÓN O CONTRADICCIÓN, que radica en la impugnación de ofertas y defensas de las mismas.

Los fines de la licitación son: *“además de conseguir las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, también contempla la eficiencia, eficacia y honradez aspectos estos últimos que integran la moralidad administrativa.”*²⁶

“La licitación pública, como todo procedimiento administrativo, requiere de una serie sistemática de actos que se desarrollan dentro de las distintas etapas o fases que deben cumplirse para llegar a la decisión final. Las fases que integran el procedimiento licitatorio son:

1. Autorización presupuestaria;
2. Preparación de las bases o pliego de condiciones;
3. Publicación de la convocatoria;
4. Presentación de ofertas y propuestas;
5. Apertura de ofertas;
6. Adjudicación; y
7. Perfeccionamiento o formalización del contrato.”
²⁷

I.2.- En el ámbito Estatutario

Además del régimen constitucional, el Distrito Federal cuenta con su propio régimen interno que se encuentra determinado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este es un instrumento jurídico transicional en tanto el Distrito Federal se conforma como entidad federativa con plenos derechos; hasta entonces el Congreso de la Unión subroga materias a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno y se reserva las de salvaguarda del orden público en el territorio en el que se asientan los Poderes de la Unión. Así el propio artículo 122 constitucional enuncia que:

“El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales la ejercerán por sí y a través de los órganos de

²⁶ LUCERO ESPINOZA, Manuel. Op. Cit. p.11.

²⁷ Ibidem. pp. 17 y 18

gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.”

Estas atribuciones son repartidas en razón de su materia entre los poderes ejecutivo y legislativo federales. La estructura del artículo 122, a través de Bases distribuye las atribuciones del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, así como las facultades de la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

La fracción I del artículo 122 Constitucional a la letra dice:

- I. **“Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:**
- a) **La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo dispone esta Constitución;**
 - b) **Las bases de organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:**
 - 1. **La Asamblea de Representantes;**
 - 2. **El Jefe del Distrito Federal; y**
 - 3. **El Tribunal Superior de Justicia....”**

Cabe hacer notar que bajo terminología claramente administrativista, la Constitución diferencia y reserva las atribuciones para los poderes federales y separa las facultades para los órganos locales; esto quiere decir que el Constituyente Permanente al modificar la Constitución Federal previó la categoría de órganos a las ahora autoridades libremente elegidas por la ciudadanía dentro del territorio del Distrito Federal, bajo la tutela, a través de atribuciones reservadas a dos de los poderes federales.

Esta terminología no puede pasar desapercibida ya que debido a ella se dotó con un régimen de autonomía de excepción y de atribuciones originarias y facultades delegadas a la que nos referimos al principio de este trabajo.

En el artículo 42 fracción XV del Estatuto de Gobierno, que en cumplimiento con la norma constitucional fue otorgado por el Congreso de la Unión, establece que es facultad de la Asamblea Legislativa **la regulación, la prestación y la concesión de los servicios públicos**, en forma idéntica que lo hace el inciso k) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 constitucional.

El párrafo segundo del artículo 93 del Estatuto de Gobierno establece que:

La prestación de servicios públicos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza

del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno.

En resumen, en el Estatuto de Gobierno, se crean las figuras y competencias y se señala a la Secretaría encargada de cumplir con las tareas que en materia de transporte establece la ley, para el Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno, como se podrá apreciar del texto antes insertado, introduce la figura de la declaratoria previa necesaria para concesionar el servicio, llamada "declaratoria de necesidad", la cual se denomina así por ser un documento a través del cual se hace del conocimiento a los habitantes de la Ciudad las razones técnicas, económicas y jurídicas por las que resulta necesario concesionar el servicio público.

Por su parte en el título quinto de dicho instrumento, denominado "De Las Bases Para La Organización De La Administración Pública Del Distrito Federal y La Distribución De Atribuciones Entre Sus Órganos", establece en su artículo 115 que:

"Corresponden a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

VI. Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la Ciudad así como de aquellos de las características a que se refiere la siguiente fracción;

VII. Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto intradelegacional, de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables";

La primera referencia del Estatuto sirve para permitir la concesión de los servicios públicos siempre que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, previa declaratoria de necesidad, y la segunda sitúa en el ámbito de la administración pública centralizada las atribuciones para la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación y deja a la ley los requisitos y los términos para hacerlo.

I.3.- En el ámbito legislativo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

A) Concesión

La doctrina civilista del siglo pasado analizaba la concesión del servicio público como un contrato regulado por el Derecho Privado, dándole ese sentido, como consecuencia del concepto que prevalecía sobre la doble personalidad del Estado.

En los orígenes de la concesión se hablaba antiguamente de privilegios otorgados a servidores en la época colonial. Ya en la época independiente se firmaron contratos entre la administración pública y los particulares para prestar determinados servicios públicos, en estos contratos las partes estipulaban una serie de condiciones financieras, ya que en esa época la legislación administrativa era muy escasa.

En materia de transporte ferroviario el primer contrato concesión se celebró el 22 de agosto de 1837 y el gobierno federal llevó a cabo un procedimiento por virtud del cual se sometía la concesión a la aprobación del Congreso de la Unión, transformándose en un acto legislativo.

Actualmente, la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público regula como ordenamiento general en su Título V, el régimen jurídico de la concesión y la define en el artículo 76 como **“el acto administrativo en virtud del cual la administración confiere a una persona física o moral el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público del Distrito Federal, o en su caso, la prestación de un servicio público con sujeción a las disposiciones de esta u otras leyes, así como conforme a la declaratoria de necesidades y al título de concesión respectivo.”**

En concordancia con el Estatuto de Gobierno este ordenamiento señala en su artículo 75, que es a la Administración Pública del Distrito Federal a quien le corresponde **“la prestación de los servicios públicos y la rectoría sobre los bienes del dominio público y la definición de la participación de los particulares mediante concesión particular que se otorgue al efecto”**.

Resaltando que en su mayoría el otorgamiento de las concesiones encuentra regulado su procedimiento en la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

El artículo 77 de dicho ordenamiento prescribe que las concesiones serán otorgadas por el Jefe de Gobierno a quien se le denomina como **“autoridad concedente”** y a aquellas dependencias de la administración pública que apoyen el ejercicio de las facultades de dicha autoridad, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán denominadas como **“dependencias auxiliares”**, teniendo

estas últimas a su cargo el proceso de otorgamiento de la concesión, regulación, supervisión y vigilancia de la misma.

De acuerdo con este mismo artículo, el Jefe de Gobierno, está facultado para la expedición de la declaratoria de necesidad correspondiente, previamente al otorgamiento de una concesión, en cuyo caso se requiere de la publicación de una Convocatoria de Licitación Pública en la Gaceta Oficial y en dos periódicos de mayor circulación en el Distrito Federal.

Es necesario señalar que de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 77 será posible otorgar una dispensa de la licitación pública y llevarse a cabo la adjudicación directa, eso si previa la declaratoria de necesidad correspondiente, cuando la concesión pueda dar lugar a monopolios o cuando de no otorgarse se ponga en peligro la prestación de un servicio público.

O bien cuando, una vez determinado el ganador de la licitación pública, éste no suscriba el título de concesión correspondiente, la autoridad concedente podrá otorgar la concesión de que se trate a quien haya quedado en segundo lugar siempre y cuando cumpla con todos los requisitos exigidos para el otorgamiento de la concesión de que se trate.

En el artículo 78 del ordenamiento legal antes citado, se encuentran señalados los requisitos a indicarse en la convocatoria para la celebración de concursos para el otorgamiento de concesiones.

- la autoridad convocante
- la indicación de los lugares
- fechas y horarios que los interesados podrán obtener las bases
- especificaciones que regirán la licitación
- costo de las bases
- objeto de la convocatoria
- las características generales del bien o servicio a concesionar
- modalidad de la concesión
- fecha, hora y lugar de la celebración del acto de presentación y apertura de propuestas
- Además de todos aquellos requisitos que considere necesarios la autoridad convocante.

En el artículo 79, se establece que las bases y especificaciones contendrán como mínimo lo siguiente:

- Nombre de la Dependencia auxiliar responsable de la licitación;
- poderes que deberán acreditarse;

- fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de licitación;
- fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las propuestas y comunicación del fallo;
- señalamiento de que será causa de descalificación;
- penalizaciones por el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de licitación;
- el criterio o criterios de selección de las etapas técnica y económica;
- las características técnicas mínimas del servicio público a prestar;
- especificaciones mínimas que deberá cumplir la propuesta;
- propuesta de tarifa para la prestación de un servicio;
- propuesta del plazo de la concesión;
- el proyecto, soportes financieros y la información necesaria para evaluar la propuesta;
- la información financiera y económica que la Dependencia auxiliar considere necesaria para evaluar la consistencia de las propuestas;
- capital mínimo requerido por la autoridad;
- las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión, sin perjuicio de lo que establezca el Código Financiero del Distrito Federal;
- la aportación de un capital mínimo que en su caso se requiera, la cual no podrá ser inferior de 30% del monto de la inversión a realizar;
- aquellas que considere pertinentes la autoridad convocante de acuerdo con la naturaleza de los servicios o las características del bien.

El artículo 80 establece que los participantes en las licitaciones públicas, además de satisfacer los requisitos previstos en las bases, deberán garantizar su solvencia y acreditar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera.

Las concesiones solo podrán otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 80 del ordenamiento en comento.

El artículo 81, regula el procedimiento de la licitación, mismo que se llevará a cabo en dos etapas de la siguiente forma:

En la primera etapa, los participantes entregarán sus proposiciones técnicas y económicas en dos sobres cerrados en forma inviolable por separado; procediéndose a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las propuestas que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos;

Los participantes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas. Los sobres que contengan las propuestas económicas serán firmados por los licitantes y los servidores públicos de la Dependencia auxiliar responsable de la licitación, y quedarán en custodia de ésta, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. Durante ese periodo, la Dependencia auxiliar responsable del concurso evaluará las propuestas técnicas para determinar si cumplen con todos los requisitos exigidos;

En la evaluación técnica se considerará la factibilidad de la misma, para ser utilizada comercialmente y los costos de inversión, operación y mantenimiento relacionados con cada una de las alternativas tecnológicas que se presenten;

La evaluación técnica deberá desechar a aquellas posturas técnicas que no sean factibles, y viables, o que comercialmente no sean convincentes a juicio de la Dependencia auxiliar por representar algún riesgo para los usuarios. El criterio de selección de posturas técnicas en esta etapa estará en función del menor costo de vida del proyecto, del cual incluirá los costos de inversión, operación y mantenimiento inherentes a las tecnologías propuestas;

En la fecha establecida se emitirá el fallo técnico donde se señalen los participantes que cumplieron con la evaluación técnica y los que fueron eliminados, levantándose el acta correspondiente;

En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieran sido desechadas en la primera etapa o en la evaluación de las mismas, y se dará lectura en voz alta a las propuestas contenidas en los documentos presentados por los licitantes;

La evaluación económica deberá considerar la viabilidad financiera de la propuesta, así como la consistencia de la información presentada. Las posturas que no cumplan con estos requisitos serán desechadas.

Una vez cubiertos todos los requisitos, la concesión de un servicio público se adjudicará a la persona que, dentro de los licitantes presente la proposición de menor costo a los usuarios.

En el caso de concesiones de bienes del Distrito Federal, la concesión se adjudicará a la persona que de entre los licitantes, reúna las condiciones económicas requeridas por la Dependencia auxiliar y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

El artículo 82, establece que la proposición ganadora estará a disposición de los participantes durante diez días hábiles a partir de que se haya pronunciado el fallo, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

En el caso de que ninguna de las proposiciones presentadas cumpla con las bases del concurso, o en caso de detectar vicios en la aplicación del procedimiento que marca la Ley, la licitación se declarará desierta, procediéndose en este caso, a expedir una nueva convocatoria.

El artículo 84 faculta a los participantes inconformes con el otorgamiento de la concesión, para promover ante la Contraloría el recurso previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o acudir en juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para el caso de que los participantes inconformes interpongan algún recurso o medio de defensa legal en contra de la resolución por la que se otorgue una concesión, solo procederá la suspensión de la adjudicación correspondiente, siempre que así lo solicite por escrito el recurrente y garantice por medio de fianza los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse al Distrito Federal o al tercero, cuyo monto será fijado por la autoridad que conozca del medio de defensa respectivo. Dicho monto no podrá ser inferior al 20%, ni superior al 50% del valor del objeto del acto impugnado. La citada suspensión quedará sin efectos si el tercero perjudicado da una contrafianza equivalente a la exhibida por el recurrente.

El artículo 85 obliga a la dependencia auxiliar que lleve a cabo el procedimiento de licitación, a responsabilizarse en todo momento del procedimiento del mismo.

El artículo 86, faculta a la autoridad concedente y a las dependencias auxiliares para:

- vigilar las concesiones y, en su caso modificarlas en la forma que sea conveniente reglamentar su funcionamiento,
- ocupar temporalmente el servicio público, e intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente, o se niegue a seguir prestándolo,
- utilizar la fuerza pública en los casos en que el concesionario oponga resistencia a la medida de interés público a que se refiere la fracción anterior,
- establecer los mecanismos para fijar y modificar los precios, tarifas y contraprestaciones correspondientes,
- controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario y a favor del Distrito Federal, conforme a las disposiciones del Título de la concesión,
- establecer las normas de coordinación con otros servicios públicos similares establecer las modalidades que se

requieran para la más adecuada prestación de los servicios públicos,

- revocar las concesiones,
- recibir los servicios conforme al Título de concesión,
- dictar las medidas necesarias tendientes a proteger el interés público.

Hay que resaltar, según lo dispone el artículo 87 que: **“las concesiones sobre prestación de servicios públicos, no crean derechos reales, se otorgan simplemente frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, con el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan los ordenamientos legales aplicables y el respectivo Título de concesión”.**

El artículo 88 señala que las concesiones sobre prestación de servicios públicos serán por tiempo determinado, el plazo de vigencia de las concesiones será fijado por la propia autoridad concedente en forma tal que durante ese lapso el concesionario amortice financieramente el total de las inversiones que deba efectuar y podrá ser prorrogado hasta por plazos iguales a los señalados originalmente, previo dictamen de la dependencia auxiliar, dando cumplimiento a las disposiciones administrativas correspondientes y atendiendo tanto para el otorgamiento de la concesión como para la prórroga, en su caso a cualquiera de los siguientes criterios:

- monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar,
- plazo de amortización de la inversión realizada,
- beneficio social y económico que signifique para el Distrito Federal,
- necesidad de la actividad del servicio que preste,
- cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo,
- reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.

Para el caso de que efectivamente se solicite una prórroga, deberá ser solicitada, en su caso dentro de los tres primeros días del último año de vigencia de la concesión.

B) Permiso Administrativo

La palabra permiso deriva del latín **“*permissum*”** que significa licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa.

Según el maestro Andrés Serra Rojas, *“el permiso es un título necesario que otorga la autoridad para hacer o decir una cosa o para no hacer”*²⁸

El maestro Gabino Fraga encasilla al permiso entre los actos jurídicos directamente orientados a ampliar la esfera de derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado, definiéndolo como:

*“un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho del particular”*²⁹

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

La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, prevé la figura del Permiso Administrativo Temporal Revocable que se encuentra definido en el artículo 105 como un:

“acto administrativo en virtud del cual la Administración otorga a una persona física o moral el uso de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, ya sean del dominio público o privado.”

Los permisos podrán ser onerosos o gratuitos; y tendrán vigencia máxima de hasta 10 años, no pudiendo exceder de dos veces el plazo original, son prorrogables especialmente cuando la persona a quien se le otorgó tenga como finalidad la asistencia privada o el desarrollo de actividades educativas, deportivas y las que reporten un beneficio en general a la comunidad. (artículos 105 y 106)

En el caso que nos ocupa, que es el transporte, la Secretaría de Transportes y Vialidad, cuenta entre sus atribuciones con las del otorgamiento de concesiones o permisos, de conformidad con lo establecido por La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que se encarga de distribuir las competencias entre las diferentes dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo y entre la Administración Pública Paraestatal, misma que en su artículo 31 fracción XII, dispone como atribuciones de la Secretaría en comento la siguiente:

XII.- Fijar las medidas conducentes y autorizar, cuando procedan, las concesiones o permisos que prevén los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas en materia de transporte público de pasajeros y de carga, transporte escolar, colectivo de empresas, así como terminales, talleres, sitios y demás instalaciones que se requieran para la prestación adecuada de los servicios;

²⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. P.389.

²⁹ FRAGA, Gabino, Op. Cit. Pág. 236

C) Autorización

Existen en la ley de Transporte, modalidades del mismo y actividades que requieren autorización, figura que en ocasiones se llega a confundir con el permiso.

El maestro Andrés Serra Rojas la define de la siguiente forma:

“Es un acto por el cual la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, cuando se ha comprobado que reúnen los requisitos legales para ejercerlo”³⁰

Por último es importante subrayar que autorización y permiso en algunos casos para la doctrina tienen el mismo significado y el satisfacer ciertos requisitos legales para obtenerlos equivale a levantar un obstáculo para allanarse así a las posibilidades de su ejercicio, de lo contrario de la prohibición llevaría a la hipótesis de la existencia de un derecho previo que tiende a ampliar la esfera del particular.

En conclusión estos dos conceptos: permiso y autorización, son actos condición; porque mediante ellos se faculta a una determinada persona física o moral que ha satisfecho determinados requisitos para que se ejecuten actos que de no ser así no podrían ejecutarse en general.

I.4.- En el ámbito Reglamentario

Si bien la facultad reglamentaria es materialmente legislativa, pero formalmente ejecutiva, considero prudente mencionar dentro de este apartado como referencia normativa general al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado el 11 de agosto de 1999, que en sus artículos 89, 90 y 91, distribuye en la Secretaría de Transportes y Vialidad las competencias en las tres direcciones generales y un Instituto.

Sin embargo, solamente son a dos de las Direcciones Generales a las que les recaen directamente atribuciones relativas a la concesión, el permiso, la licencia y/o autorización; una de ellas es la Dirección General de Transporte, quien es la encargada, de conformidad con lo establecido en el artículo 89 fracción II del ordenamiento citado, de **“Tramitar la expedición de las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones relacionadas con la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, privado y de carga previstas en la Ley del Transporte del Distrito Federal y las demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, con estricta sujeción a las disposiciones, procedimientos y políticas establecidas por la Administración Pública”**;

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. (Doctrina, legislación y Jurisprudencia)*. Segundo Curso. Op. cit. pág. 388.

Y a la Dirección General de Regulación al Transporte es a quien le corresponde:

II. Expedir las normas técnicas y operacionales de los modos de transporte urbano, así como de la infraestructura y equipamiento auxiliar del transporte y evaluar su cumplimiento;

V. Evaluar la aplicación y eficiencia del marco regulatorio del transporte y mantenerlo actualizado;

VII. Realizar os estudios técnicos que justifiquen la necesidad de incrementar concesiones para la prestación de los servicios públicos de transporte de pasajeros, sitios o bases de servicio de transporte de carga;

VIII. Elaborar el proyecto de las bases para el otorgamiento de concesiones en los términos de la Ley de Transporte del Distrito Federal;

XII. Regular el otorgamiento y coordinar la expedición de placas, tarjetas de circulación, licencias para conducir y toda aquella documentación necesaria para que los vehículos de servicio particular y los conductores de los mismos, circulen conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, y

Bajo este marco general constitucional, estatutario, legal y reglamentario se norma el transporte en el Distrito Federal, empleando las figuras administrativas de concesión, permiso, autorización y licencia. Esta actividad administrativa se encuentra centralizada y solamente la tramitación de licencias para el servicio particular de pasajeros se transfirió a las Delegaciones Políticas, dejando a la Secretaría de Transporte y Vialidad la emisión normas generales que regulen la actividad, el suministro de materiales para su elaboración y la vigilancia de los procedimientos.

Las modalidades de transporte público, mercantil, privado y particular de carga se encuentran centralizadas y le corresponde a la Secretaría de Transportes y Vialidad las facultades para el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones.

	CONCESIÓN	PERMISO
Tipo de acto	administrativo	administrativo
Tipo de actividad	<ul style="list-style-type: none"> • Actividad reservada al Estado, quien al no proporcionarla permite que un tercero preste el servicio. • Sólo para servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividad que debido a su importancia requiere de una regulación específica y control por parte del gobierno.
Quien la puede prestar	<ul style="list-style-type: none"> • Un número determinado de personas, únicamente se puede otorgar mediante licitación, pues de lo contrario, tienen vicios y pueden ser invalidadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier persona física o moral que cumpla con las requisitos establecidos en la regulación.
Propiedad de los bienes con que se presta el servicio, y sus accesorios	Al inicio u origen, los bienes son del concesionario, pero al vencer la concesión, los bienes y accesorios son del Estado.	Todo el tiempo de vigencia del permiso y aún después de su vencimiento o revocación, los bienes son propiedad del permisionario.
Otorgamiento	Basada en una declaratoria de necesidad, se convoca a una licitación pública, en la cual se establecen las bases donde incluye el número de licitaciones a ofertarse, y una vez calificados los interesados, se otorgan las concesiones a los ganadores, y en el caso de que ningún interesado cumpla con las expectativas, se considera desierta la licitación y se procede a realizar otra.	Requisitando una solicitud, que se acompaña de la documentación estipulada en la normatividad vigente.
Aspectos que se regulan	Todos los aspectos deben ser regulados por la autoridad, pues debido al	Los que la autoridad considere relevante, dejando en manos

	interés público, la falta de capacidad del gobierno para prestar el servicio, no le exime de someter a vigilancia y supervisión a los concesionarios.	del permisionario la libre administración del servicio, siempre y cuando se cifi a lo establecido en la normatividad vigente, registrando ante la autoridad las cuestiones relevantes del servicio que el gobierno desee conocer o controlar.
Antecedentes	Desde hace mas de 10 años se cambió este régimen en el autotransporte de carga federal y en el Distrito Federal, en la Ley de 1995 y el Reglamento de 1997 se consideró que el transporte de carga no reúne los elementos de uniformidad, permanencia, regularidad y continuidad.	Ley de Caminos, Puentes y autotransporte federal considera al transporte de carga como permisionado.
Requisitos para prestar el servicio	Los establecidos en la ley, reglamentos, la licitación pública y el título concesión.	Los establecidos en la Ley, reglamento y permiso.
Vigencia	La establecida en la concesión, hasta 20 años, sólo se puede prorrogar una vez, transcurrido el término, los bienes pasan a manos del Estado.	La establecida en el permiso (6 años máximo), se puede prorrogar de manera indefinida siempre que se cumplan los requisitos.
“heredabilidad”		
Cancelación o revocación	Por caer en los supuestos establecidos en la normatividad y el título concesión, mediante acto administrativo debidamente fundado y motivado.	Por caer en los supuestos establecidos en la normatividad y el título concesión, mediante acto administrativo debidamente fundado

		y motivado.
Otras implicaciones	<p>1. rezagos tecnológicos y renovación de equipo por falta de competencia y tener una tarifa y trabajo seguro.</p> <p>2. Discrecionalidad en la designación de tarifas, pudiendo ser incosteables.</p> <p>3. Repercusión negativa en los precios (inflación).</p> <p>4. Poca oferta del servicio.</p> <p>5. Falta de productividad y calidad en el servicio.</p> <p>6. Desarrollo de prácticas monopólicas de transportistas.</p> <p>7. mala imagen a nivel internacional.</p>	<p>1. Mejoras continuas en usos de tecnología y renovación del equipo al existir libre competencia y productividad en el servicio.</p> <p>2. Tarifas de acuerdo a la calidad del servicio o sujetas a la estipulación de las partes.</p> <p>3. Mejora continua en los costos y menores índices inflacionarios para el consumidor final.</p> <p>4. Oferta que propicia la sana competencia.</p> <p>5. Calidad de servicio (entregas a tiempo).</p> <p>6. Promoción del libre mercado de servicios, con diversificación de prestadores.</p>

CAPÍTULO II

II. ANTECEDENTES DE LA LEY DE TRANSPORTE Y DEL REGLAMENTO DE CARGA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

A) LEY DE TRANSPORTE

Una de las características más importantes del siglo XX fue, además del notable crecimiento demográfico en gran parte del orbe, la formación de grandes ciudades con extensas zonas conurbadas densamente pobladas, que han propiciado un gran desajuste en la relación de la población urbana con respecto a la rural.

Nuestro país no es una excepción en este fenómeno y así lo demuestran los claros ejemplos de las Ciudades de México, Monterrey y Guadalajara.

“La evolución del transporte de personas y cosas es otra característica notable de este siglo. Su desarrollo, su incremento y su transformación tecnológica no tienen precedente.

En nuestro país y a nivel mundial, el Valle de México es un extraordinario ejemplo de la magnitud e importancia que han alcanzado esos signos de nuestro tiempo, por la gran extensión de la mancha urbana en esta región y por los ingentes problemas del transporte requerido para satisfacer las demandas de todo género que exige ese gran conglomerado humano.”³¹

Sobre todo si se toma en consideración que la Zona Metropolitana del Valle de México es el núcleo urbano más importante del país y una de las metrópolis más grandes a nivel mundial, lo que dificulta en gran medida la vialidad en el país.

Además de que, los grandes problemas económicos, jurídicos, geográficos y, de usos y costumbres han rezagado las soluciones para mejorar el transporte; por ello nuestro Valle de México se ha convertido en un mosaico de la gran diversidad de problemas que origina la conjunción de la alta densidad poblacional, la falta de un adecuado marco jurídico que ofrezca instituciones ágiles que concedan seguridad jurídica, aunado todo ello a las deficiencias del transporte en sí mismo.

También es de resaltar, que la Ciudad de México, está ubicada en una cuenca cerrada, a una altitud superior a los 2000 metros sobre el nivel del mar, lo

³¹ ALCEDA HERNÁNDEZ, Ángel. *La operación de los Transportes*. Secretaría de Transportes del Distrito Federal. México 1997. p. XIII.

que dificulta la provisión de los servicios básicos (entre ellos el agua) y particularmente la dispersión de las emisiones contaminantes del aire.

El análisis y la solución de las varias y complejas situaciones del conflicto de este sector o rama empresarial, ha obligado a lo largo del tiempo a los estudiosos y a las autoridades administrativas y legislativas locales en materia de transporte a utilizar los sistemas y herramientas más idóneos –sin encontrarlos aún- para obtener la información necesaria y confiable y allegarse mejores soluciones.

El presente trabajo pretende llenar un vacío en los medios jurídicos dedicados al estudio y solución de los cada día mayores y más complejos problemas de transporte.

Su análisis se refiere a problemas reales de aplicación del ordenamiento jurídico en materia de transporte, que aún con las recientes modificaciones practicadas, deja en el aire los suficientes cabos como para que el prestador del servicio se sienta abrumado por el cúmulo de requisitos y etapas previas, en primer término para la obtención del título concesión solicitado en algunos casos o del permiso respectivo en otros; y una vez otorgado cualquiera de estos instrumentos, por la interminable lista de requisitos solicitados no sólo en garantía para la adecuada prestación del servicio, sino para mantener el "control" del padrón vehicular, conceptos que en la mayoría de los casos pretenden cotidianamente generar un costo para el titular, en detrimento directo de su economía.

Por otro lado, para mala fortuna, el transporte de carga a lo largo de su historia ha carecido de una buena y moderna legislación, por lo que el tema resulta pues de gran oportunidad, al no ser casi nunca materia de estudio.

II.1. Antecedentes

El transporte de cosas no es algo fortuito o caprichoso. Nadie busca moverse o sacar algo de su lugar por razones o causas inexplicables o por el solo hecho de hacerlo. Todo movimiento, humano o de bienes económicos, responde a un propósito que a menudo trasciende la intención original. Además de esto, transportar bienes es una tarea significativa pues cumple con una función económica de gran relevancia, independientemente de la comunidad de que se trate.

Recordemos que, mediante el transporte se han desarrollado grandes intercambios comerciales, que han dado lugar al crecimiento de innumerables ciudades. Hombre, sociedad y urbe han crecido juntos; juntos han disfrutado de la vitalidad que otorga un buen transporte y, juntos también han padecido el efecto desarticulador e inmovilizante de los sistemas de transporte deficientes.

Si la planeación y la tecnificación de los transportes han ido a la zaga de la evolución de las necesidades (no necesariamente resolviéndolas a la par de su surgimiento), el marco jurídico, y desde luego la normatividad administrativa, las más de las veces han permanecido dramáticamente paralizados por períodos muy prolongados. Basta recordar que en México, en el caso del transporte, y muy en particular en los transportes urbanos; debido a que anteriormente no se realizaban estudios pormenorizados del crecimiento de la ciudad, se ignoraba que había que cambiar y por qué motivos, razón por lo cual la regulación operante en materia de transporte era por demás obsoleta e insuficiente para la Ciudad de México, ya que de las fechas de creación de dichos ordenamientos a la actualidad, las diferencias territoriales, demográficas y físicas, sobrepasaban en exceso a las condiciones que dieron origen a dichas reglamentaciones.

Hay que resaltar que la vialidad constituye la infraestructura del transporte; es su soporte y su albergue. Del apego que guarde el esquema vial con respecto a las necesidades de movimiento de la población, dependerá la eficiencia del transporte.

En el Distrito Federal, hubo ordenamientos legales que datan de cuarenta años atrás y que se encontraban vigentes hasta hace muy poco. La "Ley que Fija las Bases Generales a que Habrán de Sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal", y el "Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal", ambos de 1942, fueron revisados recientemente.

La primera Ley del Transporte del Distrito Federal fue publicada en diciembre de 1995. La mayor parte de la trabazón jurídica que se padece obedeció tanto a la propia obsolescencia del estamento legal, como a una interpretación sui géneris a cargo de cada nueva administración.

La prueba más patente de esas prácticas, aunque no la única, se observa en el diario ir y venir del transporte irregular.

Históricamente, la mayoría de las disposiciones para regular el tránsito datan de hace siglos; bastante más de los que la mayor parte de las personas imaginan. *"En el Imperio Romano, en la llamada Ley de las Doce Tablas del siglo V A.C., -una de las fuentes del derecho romano antiguo- ya había una codificación de la intervención estatal en el sector viario. Los "curatore viarium" fijaban y cuidaban el cumplimiento de normas que aseguraban el buen funcionamiento vial. Las prohibiciones de tránsito, los sentidos únicos, los límites en la velocidad de circulación y el tránsito obligatoriamente nocturno de los vehículos pesados, eran algunas disposiciones de uso común en la urbe romana.*

Las cuestiones sanitarias (hoy en día ecológicas) tampoco estuvieron ausentes en la antigüedad: una de las más serias preocupaciones que había en Londres en el siglo XVIII, eran los desechos de los caballos, cuya presencia era habitual en las calles de todas las ciudades del Reino. Esto ameritó también un ordenamiento legal al propósito.

El par de ejemplos anotados sugiere dos cosas: la considerable antigüedad de los problemas de transporte y de tránsito; y el hecho conocido de que casi siempre se han tratado "a posteriori". Sólo en contados casos lo legal se ha anticipado a lo real. Y aun eso no siempre ha sido afortunado.

*La mayoría de las disposiciones legales efectivas de los años recientes - cuando menos en la ciudad de México- han surgido de necesidades perentorias. Tales fueron los casos de los decretos que en su momento permitieron la organización efímera de 86 agrupaciones que manejaban en 1973 los transportes de superficie de la capital mexicana, en 20 empresas mercantiles. Y el decreto que más adelante (seis años después) canceló la concesión a las 20 compañías citadas, reuniendo la totalidad del servicio en una empresa estatal cuya vida se limitó a catorce años.*³²

En los casos anteriores las disposiciones jurídicas fueron emitidas intempestivamente, teniendo como marco legal la "Ley que Fija las Bases Generales a que Habrán de Sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal"; y que, como es posible observar no se ocupó de la problemática del transporte de carga en mayor medida.

Dentro del análisis obligado que se realiza en el presente trabajo, no es posible soslayar las experiencias que han tenido en materia de transporte en general, otros países. Por ejemplo, en Perú, según la descripción que hace Hernando de Soto en su obra "El Otro Sendero", citado por Alceda, "dan cuenta de una situación muy semejante. Sucesivos cambios de los ordenamientos jurídicos, le dieron al transporte de su país, y en especial al de la capital del Perú, Lima, una filosofía que bien puede calificarse de irregular, si no fuera porque, ciertamente, cualquier otro tipo de solución resultaba impracticable a la vista del esquema legal prevaleciente."³³

Por otra parte, no puedo menos que mostrar la otra cara de la moneda en el caso singular de Europa. A pesar de las posiciones, a menudo contradictorias, de los críticos, desde hace varios años a los transportes de la región parisina o de la urbe londinense, estos han testimoniado un avance sostenido, apoyado en una legislación establecida para hacer posible la implantación de programas de transporte de largo alcance. La mejor característica de tal legislación es su coherencia. Mucho antes de darse a la búsqueda de las soluciones, existe ya una idea clara de lo que se quiere alcanzar.

³² ALCEDA HERNÁNDEZ, Ángel. Op. Cit. pp. 307, 308.

³³ Ibidem. p. 310.

II.2. Ley que fija las Bases Generales a que habrá de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal (1942)

La primera regulación en materia de transporte, fue a través de la "Ley que Fija las Bases Generales a que habrá de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Marzo de 1942, misma que pasaremos a comentar:

En primera instancia el artículo primero de este ordenamiento establece el nivel irrefutable de importancia que tiene el transporte de pasajeros y de carga. Considera a este transporte, como un servicio de utilidad pública.

Esta ley expedida por el Presidente de la República, que lo era en esa época, Manuel Ávila Camacho, contenía disposiciones que reconocían y pretendían ubicar el ámbito competencial de su departamento administrativo que era el Distrito Federal, y el ámbito correspondiente a las autoridades federales, encabezadas en ese entonces por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Este ordenamiento preceptuaba en sus artículos segundo y tercero que era competencia de las autoridades del departamento del Distrito Federal, todo lo relativo al tránsito y transportes urbanos que se efectuaran por calles; calzadas; plazas y demás lugares públicos comprendidos en las poblaciones de dicha entidad. Igualmente era competencia de las autoridades mencionadas, el tránsito y los transportes suburbanos, siempre que no se efectuaran por tramos de carreteras dependientes de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Para el caso de que estos servicios se llevaran a cabo en tramos de carreteras federales, la propia Secretaría de Comunicaciones era la encargada de celebrar convenios con las autoridades del Distrito Federal, para que éstas se encargaran del tránsito y policía en estas secciones carreteras, siempre que así conviniera a las necesidades del servicio público.

Por su parte el numeral tercero disponía que los servicios de pasajeros y los de entrega o recibo de carga verificados dentro del Distrito Federal, al amparo de permisos otorgados por la Secretaría de Comunicaciones; así como la ubicación dentro del propio Distrito, de las terminales de vehículos destinados a los servicios generales de pasajeros o de carga de jurisdicción federal, que se sujetarían a las disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación. En estos casos, la propia Secretaría de Comunicaciones tenía la obligación de atender a las autoridades del precitado Departamento del Distrito Federal, para la fijación de las condiciones a que tenían que sujetarse dentro de la entidad la prestación de dichos servicios, favoreciendo en todo momento la coordinación de los interesados federales con las necesidades locales de la referida entidad.

Como es posible observar, en ésta época no se había hecho una distinción sólida de la regulación específica para los transportes en que se prestaba el servicio a pasajeros, de aquellos vehículos en que se proporcionaba el de carga.

Otro punto importante de considerar se refiere a la competencia concurrente que existía, entre las autoridades pertenecientes al ámbito federal y las del local, dada la naturaleza jurídica que poseía el Distrito Federal, como departamento administrativo del Ejecutivo.

Este ordenamiento legal, prevé la existencia de permisos y concesiones para prestar el servicio de transportes en general en el Distrito Federal, no argumenta de modo suficientemente claro, cuáles son las hipótesis bajo las que los interesados tenían la obligación de solicitar un permiso, o bien, una concesión, ya que el artículo sexto de este instrumento, establecía lo siguiente:

“Artículo 6°.- Será necesario obtener la concesión o el permiso previo correspondiente de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, para poder establecer y operar líneas locales de transportes de personas y de carga, y en general, para poner en servicio vehículos destinados a la prestación de tales servicios dentro del propio Distrito.”

El artículo siguiente determinaba los sujetos que podían ser titulares de un permiso o concesión, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 7°.- Las concesiones o permisos indicados pueden expedirse a personas físicas o morales con exclusión de aquéllas sociedades en que el capital se represente por acciones o certificados impersonales, siempre que llenen los siguientes requisitos: ...”

Una diferencia sustancial que existe entre esta Ley y la actual de Transportes, es la posibilidad que existía en la primera de ellas, de que un solo permiso pudiera amparar uno o varios vehículos, de acuerdo con la naturaleza del servicio que se pretendía prestar; con la importancia y características especiales del sistema; con la línea que se tratara de establecer, o bien, de conformidad con lo dispuesto en los reglamentos expedidos sobre la materia de que se trate.

Lo anterior, actualmente sólo es permitido, tratándose de concesiones, las cuales por una política de la actual Secretaría de Transportes y Vialidad, preferentemente amparan varias unidades, otorgándose por rutas, con lo cual, según se dice, se eficienta el manejo de la información y se tiene un mejor control de los transportistas.

II.3. Ley de Transporte del Distrito Federal (1995)

La Ley de Transporte del Distrito Federal se promulgó el 16 de noviembre de 1995. Sustituyó a la respectiva de 1942 ya mencionada. Su Reglamento habría sido publicado en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de 1996, sin embargo no fue así.

Entre los aspectos más sobresalientes de esta Ley aparecen aquellos que alientan la formación de empresas mercantiles de transporte; la elaboración de estudios técnicos es, en este instrumento, requisito indispensable para el otorgamiento de una concesión; y finalmente, el propósito de revisar las tarifas del transporte de pasajeros periódicamente.

Existen desde luego otros puntos importantes en este documento, algunos de ellos son los siguientes:

- El establecimiento de la subordinación de las políticas del transporte a lo establecido en su momento en el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal (Arts. 16 y 20).
- La sujeción de la prestación de los servicios de transportación al cumplimiento de normas técnicas de seguridad y, en su caso, comodidad (Art. 17).
- El asentamiento de las bases para el otorgamiento de la concesión como garantía de crédito (Art. 52, apartados IV y VI).

La finalidad perseguida por los dos últimos puntos enunciados era la de dar viabilidad financiera al servicio.

El Medio Ambiente

Otro punto que no se debe olvidar radica en los efectos generados por el tránsito automotor en el ambiente, los cuales datan de tiempo atrás y que legalmente no habían sido atendidos por ningún ordenamiento local.

Algunas ciudades norteamericanas, inglesas y francesas tomaron nota y medidas para reducir tal efecto con menos oportunidad que otras. En México se tomaron algunas medidas contra la contaminación en los años 70's cuando se cambiaron 3,000 motores de gasolina por igual número de máquinas diesel, amén de 2000 autobuses nuevos que entraron a circular y consumían dicho combustible también. Sin embargo, esta medida quedó neutralizada al envejecer esos vehículos. Actualmente, como observaré más adelante, la legislación actual prevé un mecanismo que urge poner en marcha, pues bajo la figura de un fideicomiso de garantía se pretende constituir un fondo que promueva la sustitución de unidades, tanto de pasajeros como de carga.

En lo tocante a la contaminación acústica, también se inició cierta actividad entre 1972 y 1976. Algunos estudios sobre el ruido, efectuados en la Dirección General de Ingeniería de Tránsito y Transportes del Distrito Federal, fueron utilizados en la elaboración de normas orientadas a reducir las emisiones sonoras de los autobuses y camiones urbanos. Tal disposición llevó a cambiar en 1997 el "Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos", bajo auspicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. A pesar de que la norma no fue lo suficientemente estricta con las fuentes móviles, de hecho constituyó un avance, dado que llenó un vacío evidente en la normatividad.

En el año de 1996, hubo una sensible reducción del ruido que producían los automotores. Excepto, desde luego, los camiones de carga de gran tonelaje.

El Régimen de Concesiones y la Desregulación

Un argumento muy importante que ha servido de cuña a la tendencia de concesionar ciertos servicios y en diversas modalidades, es sin duda la necesidad imperiosa de desregular ciertas actividades de la economía nacional, en virtud de la suscripción del Tratado de Libre Comercio, instrumento que en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el rango inmediato inferior a la Constitución.

"El tema de la desregulación o desreglamentación del transporte cobró interés en toda América Latina a principios de la década inmediata anterior. La idea subyacente en la desregulación es la de favorecer la libre competencia en el servicio. En los diferentes países la disposición fue adoptada en forma e intensidad distintas; sus efectos, no obstante, han resultado muy semejantes. La medida en cuestión no parece haber llevado al resultado esperado. Existen cuando menos dos documentos críticos de esa experiencia, ambos firmados por destacados técnicos internacionales; uno fue "¿Qué pasa cuando se desreglamenta el transporte colectivo urbano?" de Ian Thompson de CEPAL y el otro "La Desreglamentación Chilena" de Rogelio Belda de la ANTP de Brasil. En ambos casos se coincide en que la desregulación del transporte urbano origina graves contratiempos y perjuicios al transporte que no resultan compensados con sus eventuales ventajas. Entre ellos están: un alza inmoderada inicial de las tarifas con una posterior declinación, consecuencia del cada vez mayor encarecimiento, aunado con un aumento de nuevos participantes competidores de características más modestas y provistos de vehículos de menor tamaño y también menor nivel organizativo (que buscarían el abatimiento máximo de los costos).

El resultado final se resume, según los autores, en aumentos de los niveles de congestamiento vial y contaminación ambiental, además de una buena dosis de incertidumbre entre el público usuario por causa de la inestabilidad del servicio – muchos de los prestadores desaparecen por inviabilidad financiera – e irregularidades de los precios de pasajes y de fletes.³⁴

A partir del año de 1996, año en que fue reformada nuestra Carta Magna, en términos de lo dispuesto por el artículo 135 del propio instrumento, se reconoció al Distrito Federal en su conjunto, una nueva naturaleza jurídica.

Esta reforma incidió directamente en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando así el Departamento del Distrito Federal a ser el Gobierno del Distrito Federal.

Algunas de estas modificaciones fueron las siguientes:

- a) El Jefe del Departamento del Distrito Federal, cambió su denominación por la de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo designado mediante el sistema del voto, libre, universal, secreto, directo e intransferible; esta modificación abrió la vida democrática en la entidad.
- b) Por otra parte el marco constitucional de facultades otorgadas hasta ese entonces a la Asamblea de Representantes, fue ampliado – sin llegar a ser un verdadero congreso local - constituyéndose así la Primera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y con ello el cambio de Asambleístas por Diputados locales de la entidad.

Esta reforma, mencionada en el capítulo primero, fue el catalizador que impulsó cambios en la atención legislativa que en materia de transporte tuvo la imperiosa necesidad de emprender la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como es posible observar, la atención y regulación específica para el transporte de carga no había revestido hasta entonces un carácter especializado, cayendo a su vez la normatividad en un rezago legal importante.

Hay que resaltar que la Ley en comento sufrió diversas reformas del año de 1995, la última de ellas, que cambió por completo su fisonomía, considerándose por ello que se publicaba una nueva Ley fue la del 19 de mayo de 1999, dichas reformas son las siguientes:

Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Transporte del Distrito Federal de 18 de junio de 1997; año y medio después de ser publicada la Ley, sufrió su primera reforma. Las modificaciones propuestas en general buscaban, en

³⁴ ALCEDA HERNÁNDEZ, Ángel. Op. Cit. p. 345.

primer lugar darle importancia al transporte de carga y en segundo lugar, al de pasajeros, sin que esto implicara en esencia un cambio a la Ley de 1995.

Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Transporte del Distrito Federal de 24 de diciembre de 1998, esta reforma se llevó a cabo durante la administración del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, toda vez que existían quejas por parte de los transportistas quienes no estaban conformes con la Ley de 1995.

Tal fue el descontento de los transportistas que influyó en el ánimo de los legisladores, quienes realizaron modificaciones mucho más allá de lo solicitado. Entre las reformas encontramos una mayor precisión de los conceptos de concesión y permiso.

También fueron modificadas en su mayoría las atribuciones otorgadas a la Secretaría de Transportes, entre ellas, la relativa a regresar los corralones al ámbito de transporte. En cuanto a capacitación, los transportistas, estaban obligados a ofrecer a sus trabajadores programas de capacitación, con la intervención de la Secretaría y de las autoridades competentes para determinar las condiciones de operación de los centros de capacitación, con la obligación de impartirse anualmente.

Además de todo se dejó abierta la posibilidad de que existieran sociedades mercantiles o cualquier otro tipo de organizaciones de transporte, con lo que se dejaba a los transportistas en libertad de elegir su propia forma de organización.

La declaratoria de necesidades pasaba a ser facultad exclusiva del Jefe de Gobierno.

Se dejó a un lado el Reglamento de Tarifas y se dispuso que éstas debían de ser revisadas durante el tercer trimestre de cada año. La tarifa autorizada debía de ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y los prestadores del servicio debían exhibirla permanentemente en lugares visibles en sus establecimientos y vehículos. La Secretaría tenía la facultad de decidir si las tarifas se cobraban en razón de la distancia o tiempo recorrido, o contador de pasajeros, utilizando los aparatos de medición verificados y aprobados. El Jefe de Gobierno tenía la facultad para autorizar tarifas especiales a personas con discapacidad, personas de la tercera edad, jubilados y estudiantes; y podía exentar del pago a los policías uniformados y a la población en general, cuando se suspendiera el transporte en alguna de sus modalidades.

No es sino hasta el año de **1999**, específicamente el **19 de mayo**, cuando se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal - por el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo popularmente - el Decreto emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que "**Reforma, Adiciona, Deroga y Modifica Disposiciones de la Ley de Transporte del Distrito Federal**", que en realidad es una ley nueva con no muchas reformas inéditas.

Así pues, la regulación jurídica del transporte en el Distrito Federal, a partir de ese año, se encuentra integrada por los siguientes instrumentos:

- a) La Ley de Transportes del Distrito Federal;
- b) El Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal;
- c) El Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal;
- d) El Reglamento para el Servicio de Transporte Público de Taxi en el Distrito Federal; y
- e) El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Cómo es posible observar, también el órgano ejecutivo local, se dio a la tarea de ejercer su facultad reglamentaria de manera por demás prolija, pretendiendo con ello, particularizar la problemática que cada tipo de servicio presenta, para con ello eficientar su prestación, agilizar su control y mejorar su calidad.

Ahora bien, por lo que toca a la ley, en ella se definen los diferentes tipos de servicio de carga en el Distrito Federal (materia de esta tesis), que son los siguientes:

“Artículo 19. - El servicio de transporte de carga, se clasifica en:

I.- Público;

II.- Mercantil;

III.- Privado:

a) Para el servicio de una negociación o empresa;

b) De valores y mensajería;

c) Carga de sustancias peligrosas; y

d) Carga especializada en todas sus modalidades.

IV.- Particular.”

En su artículo 2° da las definiciones de lo que se entiende entender por servicio mercantil, particular, privado y público de transporte.

El Servicio *Mercantil* de Transporte es conceptualizado como **la actividad mediante la cual previa la obtención del permiso otorgado por la Secretaría (de Transportes y Vialidad) y la acreditación legal ante las autoridades fiscales o administrativas correspondientes, las personas físicas o morales debidamente registradas, prestan el servicio al público de transporte.**

El Servicio *Particular* de Transporte se define como **la actividad por virtud de la cual, mediante el registro correspondiente ante la Administración Pública del Distrito Federal, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de pasajeros o de carga, siempre que tengan como fin el desarrollo de sus actividades personales o el cumplimiento de su objeto social y en tanto no impliquen un fin lucrativo o de carácter comercial.**

El Servicio *Privado* de transporte se define en este instrumento, como la actividad por virtud de la cual mediante permiso otorgado por la Administración Pública del Distrito Federal, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de pasajeros o de carga, relacionadas directamente ya sea con el cumplimiento de su objeto social o con la realización de actividades comerciales, sean éstas de carácter transitorio o permanente y que no se ofrece al público en general.

Finalmente, el Servicio *Público* de Transportes, es la actividad a través de la cual la Administración Pública del Distrito Federal satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga, por sí, o a través de concesionarios, que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpido a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios.

De lo antes anotado se deduce que, no todos los tipos y modos de transporte son regulados de la misma manera, pues existen criterios que determinan a las autoridades, ya sea a otorgar permisos, o bien, a adjudicar concesiones para la explotación de éstos.

La Ley en cita, consagra en su numeral 4° que la aplicación de la misma compete al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Transportes y Vialidad.

A esta reforma que cambió el régimen de permiso a concesión para la prestación del servicio público de carga, le recayó una resolución de la Comisión Federal de Competencia Económica, quién por unanimidad de votos, en sesión ordinaria del quince de abril de 1999, declaró la existencia de una barrera al comercio interestatal en la Ley de Transportes del Distrito Federal, contraria al artículo 117 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establecen los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y, emitió recomendación respecto de posibles prácticas anticompetitivas derivadas de la mencionada Ley de Transporte.

Primero, revisaré la competencia del organismo federal para emitir una recomendación al Gobierno del Distrito Federal.

La recomendación está fundada en los artículos 1°, 2° y 23 de la Ley Federal de Competencia que a la letra dicen:

“ARTICULO 1o.- La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

ARTICULO 2o.- Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.”

ARTICULO 23.- La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

En los artículos transcritos queda claro que el ámbito de validez material de la norma es regular a un sector de la conducta humana: el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Pero también establece que su ámbito de validez espacial es general para toda la República.

La propia Ley de Competencia en el artículo 3° establece su ámbito de validez personal y nos dice que obliga a:

“ARTICULO 3o.- Están sujetos a lo dispuesto por esta ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.”

Y en el segundo párrafo de su artículo 4° menciona:

“Sin embargo, las dependencias y organismos que tengan a su cargo las funciones a que se refiere el párrafo anterior (áreas estratégicas del Estado) , estarán sujetas a lo dispuesto por esta ley respecto de actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas.”

Luego entonces, la Comisión Federal de Competencia Económica es competente para conocer del asunto de oficio.

En el Considerando segundo de la resolución se menciona que: *“el cambio de régimen de permiso a concesión para la prestación del servicio público de transporte de carga previsto en el artículo 55 del Decreto en análisis, tienen efectos anticompetitivos ya que:*

1. *“Dificulta la entrada al mercado dado que se exige el cumplimiento de mayores requisitos que los exigidos anteriormente;*
2. *Los concesionarios están sujetos a la regulación de tarifas; y,*
3. *sólo se otorgan concesiones cuando las autoridades emiten una “declaratoria de necesidad” de determinado servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto.*

Dada la discrecionalidad con que cuentan las autoridades para otorgar las aludidas concesiones, la libre competencia se ve sensiblemente afectada.”

En el Considerando tercero opina que:

“Otro aspecto a tomar en cuenta, es que el artículo 36 A fracción I del Decreto, dispone que la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (Secretaría), podrá adjudicar directamente una concesión a favor de los particulares cuando el otorgamiento de la concesión “pudiera dar lugar a monopolios”. A este respecto, cabe mencionar que es competencia exclusiva de la Comisión federal de Competencia el determinar si como consecuencia del otorgamiento de una concesión a un agente económico en particular, se puede propiciar la creación de monopolios y la comisión de prácticas monopólicas en términos de los dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica.”

En el considerando cuarto dice:

“Se considera importante prever que la Secretaría, al estudiar las solicitudes relacionadas con el otorgamiento de concesiones o permisos para la prestación de los diversos servicios de transporte y auxiliares, tome en cuanta entre otros criterios , aquellos que fomenten la competencia efectiva conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento. A este respecto, el artículo 50 de este último ordenamiento, faculta a la Comisión Federal de Competencia para emitir opinión al respecto de cuestiones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones sobre competencia o libre competencia.”

En el Considerando quinto se refiere a las tarifas:

“Los artículos 11 y 74 del Decreto, facultan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para fijar tarifas. A este respecto, cabe decir que las autoridades no deben fijar tarifas cuando existen en el mercado condiciones de competencia efectiva, ya que las mismas pueden regirse precisamente por las fuerzas del mercado. En este sentido, la fijación de tarifas daña e impide la competencia en el mercado de los servicios de transporte.

Ahora bien, dadas las características del mercado se podría requerir la aplicación de cierta regulación para garantizar, por un lado las condiciones de calidad y seguridad indispensables y por otro, evitar que las empresas dominantes puedan establecer barreras a la entrada o al crecimiento de sus competidores.

Un mecanismo mediante el cual se evita la aplicación de una carga regulatoria excesiva y generalizada para todo el sector, es a través de una regulación específica a aquellos agentes económicos que tengan poder sustancial de mercado. En términos generales, el objetivo de una regulación específica o asimétrica es atenuar el poder de mercado de una empresa, establecer mayores controles para prevenir prácticas anticompetitivas que puedan desincentivar las nuevas inversiones y fomentar mejores términos de acceso a los mercados.

Las bases de regulación tarifaria únicamente deberán referirse al establecimiento de tarifas máximas y en ningún caso tarifas mínimas. Además sólo en caso de que se actualicen los extremos contemplados en el artículo 7° de la Ley Federal de Competencia Económica constituirán una excepción a la aplicación de dicho ordenamiento.”

El considerando sexto y último indica:

“El artículo 6° fracción XXII del Decreto, dispone que para el despacho de las materias que son de su competencia, la Secretaría tendrá, entre otras, la facultad de promover en coordinación con las autoridades federales, los mecanismos necesarios para regular, asignar rutas, reubicar terminales y en su caso limitar o restringir el tráfico en el Distrito Federal del transporte de pasajeros y de carga del servicio público federal, tomando en cuenta el impacto ambiental y uso de suelo. Al respecto, la asignación de rutas podría traducirse en una segmentación de mercado que otorgará poder monopólico a aquel permisionario al que se le asigne un determinado tramo, impidiendo o dañando la competencia y libre concurrencia de otros prestadores del servicio.”³⁵

Por lo anterior recomienda al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, promover la modificación de la Ley de Transporte del Distrito Federal de manera que se sustituya por permiso el régimen actual de concesión de transporte de carga, así como para que la fijación de

³⁵ Oficio N°: SE-10-096-99-365 de fecha 25 de mayo de 1999, expedido por el Secretario Ejecutivo de la Comisión. Luis A. Prado Robles.

tarifas se limite a los casos en que no existan condiciones de competencia, previa opinión de esta Comisión Federal de Competencia.

La primera recomendación todavía espera, pero las medidas fueron atemperadas vía reglamentaria para dejar satisfechos a quienes se oponían al régimen concesionado. Así, en el artículo 5° del reglamento vigente establece que: **“Los precios para la prestación del servicio de transporte de carga se convendrán libremente entre usuarios y concesionarios o permisionarios.”**

Asimismo, se exceptúa del régimen de concesión a quienes prestan el servicio mercantil de carga, quienes fueron los que enteraron a la Comisión Federal de Competencia. Esta forma de cumplir con lo recomendado no es la correcta, pero resultó eficaz.

B) REGLAMENTO DE TRANSPORTE DE CARGA

II.4.- Antecedentes

“El transporte como lo conocemos hoy nació, indudablemente, cuando apareció la primera rueda. Hace 5,000 años cuando la cultura egipcia floreció ya contaban con vehículos con ruedas; en la tumba de Ramsés II que reinó hace más de 3,000 años, hay imágenes de carros de combate del rey con ruedas, con rayos, ejes y llantas de metal. El cadáver de Alejandro el Magno fue transportado en el año 323 A.C. desde Babilonia hasta Alejandría en una carroza de cuatro ruedas. Primero fueron los carros para hacer la guerra y en épocas de paz, los agricultores transportaban sus productos a las ciudades de la antigua Italia como aparecen plasmados en los frescos de Pompeya. Las mercancías eran transportadas por animales de carga en travesías largas y los trayectos cortos se hacían en pesados y toscos carros.

Las culturas americanas no desarrollaron la rueda y utilizaban el sistema de troncos para la construcción de sus templos. Fueron los conquistadores españoles quienes fabricaron las ruedas para la transportación de la plata hacia el viejo continente por caminos peligrosos y rústicos.

Durante el siglo XVI, comenzaron a generalizarse los coches para viaje y las diligencias y a mediados del siglo XII, los coches comenzaron a originar los primeros problemas de tránsito. La invención de la locomotora combinación de vapor y ruedas, revolucionó el transporte de mercancías, ya que se podían transportar en grandes cantidades.

El siguiente invento fueron las ruedas de aire, fue poco antes de la Primera Guerra Mundial, en esa época había mucha gente que se encontraba desempleada a causa de los recientes inventos y no veía con buenos ojos a las máquinas; en Inglaterra hacia 1860 se publicó una ley llamada “ley de la bandera roja” que disponía “que cada vehículo de pasajeros debía llevar por lo menos tres

*maquinistas, no podían lanzar vapor en el camino y debían ser precedidos por un hombre que caminara a pie, con una bandera roja o linterna de advertencia.*³⁶

Fue hasta 1896 que Inglaterra abrogó esta ley. Así el invento del motor de combustión interna comienza su desarrollo en el siglo XX.

Condiciones Actuales del Transporte de Carga en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

En la Ciudad de México y su zona conurbada se comercializan y son distribuidos aproximadamente, según datos de la Dirección General de Planeación y Vialidad de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Gobierno de la Ciudad de México, un total de 25 mil toneladas de productos naturales.

“Se estima que poco mas de 51 mil vehículos de carga circulan en el Distrito Federal , de este total, el 75% corresponde a unidades cuyo peso se encuentra dentro del rango de 3.5 y 7 toneladas, el resto, son unidades tortón, tracto camiones y remolques de mayor peso.

Los puntos de mayor concentración de estas mercancías se ubican principalmente dentro del área del Distrito Federal y son la Central de Abastos, la Zona Industrial de Vallejo, el puerto interno de Pantaco, Ferrería, la Merced, la Viga y en el Estado de México, Barrientos.

Estos complementan a los 44,738 establecimientos de tipo industrial que se ubican en la ZMCM, de estos el 62% se ubica dentro del Distrito Federal, concentrándose en las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Azcapotzalco, en tanto que en el Estado de México los municipios de mayor participación en este renglón son: Ecatepec, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl y Naucalpan.

Por lo que se refiere a establecimientos del tipo comercial se tiene registrado un total de 268, 472 que se distribuyen en 62% y 38% para el Distrito Federal y el Estado de México, respectivamente.

Es conveniente mencionar que la edad promedio del parque vehicular, fluctúa entre los 12 y los 15 años de servicio, lo cual representa que ha cubierto prácticamente su vida útil y es recomendable la sustitución o al menos su reconstrucción integral.

Por lo que se refiere al transporte de materiales y residuos peligrosos, la mayor parte se refiere al servicio público federal. En consecuencia, dentro del D.F., no es posible tener un control adecuado de estas unidades.

³⁶ Nueva Enciclopedia Temática. *Historia de los Transportes*. Tomo VI.. Edit. Cumbre S.A. vigésima edición . 1976 Pag. 368

De acuerdo con el escenario anteriormente planteado, es posible determinar aspectos puntuales que requieren la atención prioritaria, entre los mas relevantes podemos determinar los siguientes:

- *Excepto las grandes empresas que cuentan con flota vehicular propia para la distribución de sus productos, el resto corresponde al esquema hombre-camiión lo que en buena proporción condiciona su lenta evolución y el control que sobre los mismos se puede ejercer.*
- *La circulación con placas expedidas por las autoridades federales, limita las acciones que el Gobierno del Distrito Federal puede ejercer sobre el mismo e igualmente propicia las discrecionalidad en la aplicación del reglamento de carga y disposiciones afines.*
- *La congestión de las vialidades de acceso y salida de la ciudad, se deben en buena parte a la falta de infraestructura para la consolidación y desabasto en zonas periféricas (centrales de carga y operadores logísticos).*
- *Actualmente las vialidades de acceso a la ciudad carecen del equipamiento de apoyo a los transportistas de carga, tales como: señalamiento, medidas de prioridad para el tránsito y seguridad, lo que genera una carga adicional a la vía durante todo el día.*
- *Una proporción de las mercancías que ingresan al D.F. son distribuidas en horarios diurnos, así como productos de las grandes empresas, generando maniobras de carga y descarga en la vía pública en horas de alta concentración de vehiculos, reduciendo así la capacidad vial.³⁷*

Por su ubicación geográfica, el Distrito Federal solamente cuenta con dos medios de transporte interno: el automotriz y el de tracción animal que ante la expansión urbana se ha visto relegado a las zonas rurales, por ello en la apretada síntesis de la historia del transporte no incluí a la navegación, a los ferrocarriles, o a la aviación, que si bien los dos últimos tienen acceso a la ciudad, su regulación es federal y escapa al objetivo de este trabajo.

En este apartado, pretendo dar un repaso general respecto de las particularidades de cada uno de los ordenamientos reglamentarios que durante este siglo y a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 han normado esta rama de la economía dentro del Distrito Federal.

II.5. Reglamento de Transportes de Carga y Cargadores de Número en el Distrito Federal (D.O.F. 30 de agosto de 1934)

Este cuerpo reglamentario consta de 29 artículos y 6 transitorios. Su peculiaridad radica en que establece las primeras instituciones encargadas de

³⁷ SECRETARÍA DE TRANSPORTES Y VIALIDAD. *Programa de atención al Transporte de Carga en General y de materiales y residuos peligrosos*. Septiembre de 1999. pp. 2 a 5.

normar esta actividad y también se ocupa de las personas que trabajan en la misma, por ello su título.

Como se verá en este breve análisis, es un reglamento altamente regulatorio. No solamente establece una licencia para la explotación del transporte de carga, sino también exige licencia y placa para quienes trabajan en esta actividad.

Consta de dos capítulos, el primero dedicado al transporte de carga y el segundo a los cargadores de número, comencemos a comentar el primer capítulo.

“ARTÍCULO 1° Para la explotación de los camiones de carga al servicio del público, se requiere licencia del Departamento del Distrito.”

Llama la atención pues establece que el transporte de carga no es un servicio público, sino que se trata de un servicio al público. Al no tratarse de un servicio público no se requiere de un régimen especial de derecho, del que hablaremos mas adelante; así, tratándose de un servicio de explotación de camiones de carga al público, solamente se hace necesario la expedición de una licencia.

Los requisitos mínimos a cumplir para la obtención de ésta, son: una solicitud por escrito en la que se haga constar el número de camiones de carga en explotación y las cifras de la placa de tránsito y del motor respectivo; copia de los contratos de trabajo; y una fianza o seguro que garantice las responsabilidades por accidentes de trabajo.

Las empresas con mas de dos camiones o mayores de dos toneladas, deberían de contar con una oficina o local dedicado al negocio, este es el antecedente de lo que en el actual reglamento de carga se nombra como “equipamiento auxiliar”.

Para las empresas que tuvieran en su haber uno o dos camiones menores de dos toneladas cada uno, podrían suplir el requisito mencionado anteriormente y solicitar en la Oficina de Tránsito un permiso de sitio. Estos lugares denominados sitios u oficinas operaban de las 6 a las 20 horas.

El transporte de carga estaba sujeto a tarifas oficiales aprobadas por el Departamento del Distrito Federal.

Una Comisión Técnica del Ramo de Transportes de Carga, fijaba el cupo de cada sitio y la distancia entre los sitios para establecerse.

El artículo 7° reglamenta la creación de la Comisión Técnica del Ramo de Transportes de Carga, que estaba integrada por: un representante del Departamento del Distrito Federal, un representante de la organización mayoritaria de los industriales y un representante de la organización mayoritaria de los

trabajadores de esta industria; y tenía por objeto: **“resolver las consultas que sobre la materia le formule el C. Jefe del Departamento; en caso de desequilibrio para esta industria, propondrá a la autoridad las medidas que urgentemente deban dictarse, y por último, cooperará con el Departamento para la exacta observancia de las presentes disposiciones.”** Dicha Comisión duraba en su encargo un año y sus miembros recibían el nombramiento por parte del Jefe del Departamento.

Los patrones o propietarios de los vehículos de transporte de carga, no debían permitir que sus trabajadores transportaran a sus espaldas bultos de más de 90 kilos, ni recorrieran a pie distancias de más de 50 metros.

En este reglamento se trata por vez primera el manejo de las sustancias tóxicas y establecía que los patrones deberían de proveer a los trabajadores **“de elementos protectores; igualmente en los casos en que manejen láminas, alambres de púas, maquinarias sin embalaje, etc.”**. Cabe señalar que las disposiciones reglamentarias apuntaban a la protección de las personas que estaban encargadas del manejo y transportación de materiales tóxicos, pero no protegían a quienes no las manejaban pero que podían correr riesgos, lo que actualmente se les conoce como salvaguardas o Normas Oficiales Mexicanas para el transporte y manejo de Residuos y sustancias tóxicas y peligrosas.

Las sanciones a los dos párrafos citados, consistían en multa de 50 hasta 500 pesos, o en su defecto arresto de hasta 15 días, y en caso de reincidencia, el retiro definitivo de la licencia o la clausura del local.

El capítulo segundo comienza en el artículo 11 y definía a los cargadores de número de la siguiente manera: **“ El trabajo de los individuos que se ocupan de transportar bultos, muebles, equipajes y toda clase de mercancías y objetos diversos, por cuenta ajena o de atender algún encargo, como depositar mensajes, llevar recados, etc., se regirá por las prescripciones del presente Reglamento. A quienes se dediquen a estas actividades se les denominará “cargadores de número.”**

Para dedicarse a esta actividad era necesario contar con licencia expedida por el Departamento del Distrito Federal; para ello, además de la solicitud acompañada de dos fotos de tres cuartos de perfil, debía presentar lo siguiente: **“dos cartas de referencia de personas, negociaciones o agrupaciones con domicilio social en el Distrito Federal; un certificado de buena salud expedido por el Departamento de Salubridad Pública; una fianza de 100 pesos para garantizar tanto su manejo en los servicios que el público les encomiende, como el pago de las multas en que pudieran incurrir con motivo de las violaciones al presente Reglamento.”**

A la resolución favorable de la petición para trabajar de cargador de número, había que pagar a la Tesorería del Distrito Federal, el importe de los correspondientes derechos de licencia y el de una placa, cuyo costo era fijado por

el Jefe del Departamento. En caso de pérdida o deterioro, la substitución era a cargo del cargador.

La placa a que se hacían acreedores con motivo de la aprobación para ser cargadores de número, debía contener el número de su licencia y debía cargarla siempre y en lugar visible.

La Oficina de Licencias e Inspección y la Jefatura de Policía del Distrito Federal, eran las encargadas de llevar, cada una, un registro especial de los cargadores de número.

La Oficina de Licencias e Inspección era la encargada de la distribución de los cargadores de número en el territorio del Distrito Federal.

Los cargadores de número estaban obligados a llevar uniforme cuyo modelo era propuesto por los interesados y aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Ellos eran los encargados de fijar el monto de la retribución según con lo pactado por el solicitante del servicio, además de que debían presentarse constantemente aseados en su indumentaria y en su persona, se encontraba prohibido el uso de palabras inconvenientes y juegos de manos.

El Departamento del Distrito Federal quedaba autorizado para pasar revista a los cargadores cada vez que lo estimará pertinente, con el objeto de cerciorarse del estado de aseo y presentación de los cargadores, así como para comprobar que tenían en su poder la credencial y la placa correspondiente.

Las infracciones que cometieran los cargadores de número a las disposiciones de este Reglamento eran castigadas con multas que iban de 1 a 10 pesos; la reincidencia se castigaba con el doble de la multa impuesta la vez anterior y la tercera con la cancelación de la licencia y se recogía la placa y la credencial.

II.6. Reglamento de Transporte de Carga en el Distrito Federal (D.O.F. 28 de marzo de 1946)

Este cuerpo normativo reglamentario establece en su artículo 1° que quedan sujetos a sus disposiciones, todos los servicios de transporte que se efectúen en el Distrito Federal por medio de vehículos de motor o por sistemas de tracción animal sea cual fuere la naturaleza del servicio prestado.

El artículo 2° clasifica al transporte de carga en: servicio público y en servicio particular de carga, pero, el artículo 6° incluye una tercera clasificación; el servicio especializado y sin definirlo establece cuales son los vehículos que prestan dicho servicio, entre ellos menciona a los camiones de mudanzas, transporte de materiales de construcción, etc.

El servicio público local es **“el que se proporciona al público en general y con apego a la concesión o licencia respectiva, y mediante una cuota fijada por las tarifas autorizadas por el Gobierno del Distrito Federal.”** (artículo 3°)

El servicio particular de carga es **“el que se refiere al transporte de artículos sin cobro de estipendio por concepto de flete.”** (artículo 4°)

Atendiendo al criterio sistemático, es posible observar que el artículo 6° establece la facultad del Gobierno del Distrito Federal para **“autorizar el aumento o disminución de vehículos, destinados al servicio público local de carga, incluyendo los que prestan los servicios especializados...”**.

Tomando en cuenta la redacción del artículo 3° tenemos que el servicio público de carga tiene las siguientes características:

- 1) Se proporciona al público en general;
- 2) Se realiza como consecuencia del otorgamiento de una concesión o licencia;
- 3) La retribución se otorga mediante cuota fijada por tarifa autorizada por el Gobierno del Distrito Federal.

Bajo estas premisas comprendo como el artículo 5° del ordenamiento comentado establece que: **“para ejercer la actividad de transporte de carga en el Distrito Federal, tanto el que se destina al servicio público como del que se lleva a cabo con fines de carácter particular, se requiere necesariamente licencia previa...”**, tal parece suponer que se opta por la figura de la licencia para la prestación del servicio, pero es de suponer debido a que en el resto de artículos solamente se menciona al permiso, que esta referencia a la licencia se circunscribe a la licencia de manejo, por ello es que se necesita licencia previa para la prestación de cualquiera de los dos servicios, así tenemos que en el artículo 8° vuelve a mencionar que **“una vez expedida la licencia para ejercer la actividad de carga, ya sea público o particular,”** y por su parte el artículo 14 establece que **“ los propietarios de camiones de servicio público local de carga, deberán presentar a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, cuando para ello sean requeridos, el permiso de explotación de su vehículo...”**. En el artículo 24 se establecen las causas de revocación de los permisos para el servicio público local de carga y el artículo 25 prevé que **“los permisos expedidos para ejercer la actividad del transporte particular de carga serán revocados cuando se compruebe que un vehículo con placas de este servicio está ejecutando servicio público.”**

Es posible afirmar que tanto el servicio público local de carga como el servicio particular estaban permissionados y que para su prestación se hacía necesaria la licencia para conducir correspondiente.

Además de la solicitud, el solicitante debía adjuntar los siguientes requisitos:

- a) La factura de los vehículos que se pretendía poner en explotación;

- b) Si el solicitante era persona física, el Acta de nacimiento que comprobara su nacionalidad mexicana y su mayoría de edad; en el caso de personas morales, las escrituras constitutivas de la sociedad, por las que se comprobara que esta estaba organizada de conformidad con las leyes mexicanas; así como que el que gestionaba tenía la representación legal de la sociedad;
- c) Copia sellada de la manifestación de apertura hecha a la Tesorería del D. F., para los efectos de la fijación del impuesto sobre empresas mercantiles e industriales, en la que se incluye como parte del capital en giro, el valor del vehículo o de los vehículos que se pretende poner en explotación, según factura.

La oficina de Licencias, dependiente de la Dirección de Gobernación del propio Gobierno, antes de expedir el permiso o licencia tenía que solicitar opinión fundada a la oficina del Plano Regulador que tenía a su cargo el estudio de los problemas de planeación del tránsito y de los transportes en el Distrito Federal.

Además en el artículo 8° encontramos la obligación de contar con póliza de seguro **“que garantice la operación del daño a que, con motivo del transporte, estén expuestos los objetos y mercancías que se entreguen al porteador.”**

El servicio público local de carga tenía la obligación de contar con sitios de camiones o agencia de transportes, la diferencia entre los dos conceptos se encuentra especificada en el artículo 11 del reglamento, ya que usarán los sitios las personas físicas o morales que posean o administren hasta tres vehículos y las agencias de transportes las operarán personas físicas o morales que posean mas de tres vehículos.

El sitio por definición reglamentaria es **“el local cerrado distinto de la vía pública en el que se estacionarán los vehículos del servicio público local de carga cuando no estén haciendo operaciones de transporte. Cada sitio deberá contar con una oficina adecuada para la atención del público y de los servicios respectivos.”**

Los sitios por disposición del artículo 13 no podían establecerse en la vía pública y eran autorizados por la Dirección de Tránsito del Gobierno del Distrito Federal.

Otro aspecto que prevé el reglamento es la restricción a la circulación y establece en su artículo 18 que los artículos de primera necesidad como pan, leche, frutas, legumbres, pescado y hielo, podían transportarse a cualquier hora. Los automóviles con placas particulares podían transportar artículos de su propiedad siempre que no sobrepasaran el cuerpo del vehículo, ni representaran algún peligro y que las maniobras de carga y descarga de los mismos no dieran lugar a demoras innecesarias para la corriente de tránsito. Los camiones de carga podrían circular de vacío a cualquier hora y el servicio de inhumaciones podía hacerse durante las 24 horas del día.

Llama la atención esta última disposición respecto de las inhumaciones, ya que no parece lógico que dicho servicio sea considerado como servicio especializado de carga.

Este ordenamiento prevé en sus artículos 19, 20, 21 y 22 la creación de una Comisión Técnica.

Las infracciones al presente ordenamiento que no estuvieran consideradas dentro de las causas de revocación de los permisos, eran sancionados pecuniariamente con multa que se aplicaba de conformidad con la tarifa que al efecto expedía el C. Gobernador del Distrito Federal.

Comisión Técnica Consultiva del Ramo de Transportes de Carga en el Distrito Federal. (D.O.F. 4 de julio de 1948)

El entonces Presidente Constitucional Miguel Alemán Valdés creó esta Comisión como un órgano técnico especializado e interdisciplinario, debido a que, según se expresa en los considerandos, **“se acrecientan los problemas derivados del crecimiento poblacional del Distrito Federal y con ello el abasto de bienes y servicios para las industrias, comercio y las actividades propiamente familiares como las mudanzas y muebles necesarios para el hogar y para que su transportación se efectúe de acuerdo con su capacidad, número, rapidez y bajo costo, y es debido a que estos problemas tienden a aumentar y que su estudio y solución corresponden a diversas áreas del poder público, resulta necesaria la creación de esta comisión con competencia para conocer estos problemas aisladamente y entre sí, y que al mismo tiempo pueda formular las recomendaciones generales para que los órganos administrativos correspondientes se encarguen de aplicarlas.”**

El artículo II le daba las siguientes atribuciones:

- a) **Consulta e información, en todos aquellos casos en el que Departamento del D.F., estime conveniente oír su parecer acerca de los problemas que afecten a la industria del transporte de carga.**
- b) **Iniciativa para proponer las medidas que a su juicio sean conducentes a la mejor solución de dichos problemas.**
- c) **Conocer de los dictámenes que la Oficina del Plano Regulador emita en términos del artículo 7° del Reglamento de Carga y de los que en materia de tarifas produzcan las Oficinas competentes del Departamento del Distrito Federal y formular sobre ellos las recomendaciones que estime convenientes.**
- d) **Proponer las medidas necesarias para hacer efectiva la intervención de la autoridad en la prestación del servicio público de transporte de carga, en los casos de revocación de permisos, o en aquellos en que exista amenaza de suspensión del servicio; así como las medidas que convenga**

adoptar en los casos de desequilibrio industrial o comercial que coloque a los trabajadores del citado servicio público en condiciones de incosteabilidad.

- e) Todas las demás que le sean encomendadas por disposición de la autoridad.**

A su vez las dependencias del Gobierno del Distrito Federal que por sus funciones intervinieran en el transporte de carga, deberían turnar a la Comisión para su estudio y dictamen previo, los siguientes casos:

- a) Aumento del número de permisos para el servicio local de carga.**
- b) Establecimiento de nuevos criterios distintos de los existentes.**
- c) Problemas motivados por desequilibrio económico que afecten cualquiera de las ramas de la industria del transporte de carga.**
- d) Estudio, fijación o modificación de las tarifas que deban regir el cobro de las cuotas correspondientes a los servicios públicos, tomando en cuenta en la resolución que se dicte, el interés del público y el económico de las propias empresas.**
- e) Todos los casos de explotación mercantil para el servicio local de carga.**

Los dictámenes de la Comisión se hacían del conocimiento de las dependencias que hubieren formulado la consulta, para que fuera la propia autoridad quien resolviera en definitiva y la Comisión no podía dar a conocerlos a los interesados.

Los artículos del Decreto de creación mencionados, fueron transcritos literalmente de los artículos 19, 20, 21 y 22 del Reglamento de Transporte de Carga en el Distrito Federal publicado el 28 de marzo de 1946. Desde el punto de vista de la técnica legislativa es posible apreciar que no era necesaria la publicación del Decreto de creación cuando el propio Reglamento ya establecía la creación, atribuciones y estructura de la Comisión, bastaba pues que el Jefe del Departamento del Distrito Federal convocara a la primera sesión de la misma.

Por lo que se puede observar, si bien en los casos enumerados en el artículo IV del Decreto de creación, las dependencias tenían la obligación de consultar a la Comisión, las resoluciones de ésta no tenían carácter vinculatorio, sino más bien eran meras recomendaciones que dicho órgano colegiado emitía a las dependencias.

Respecto de sus atribuciones es posible afirmar, que si bien se encuentran en forma explícita en el artículo II del Decreto, la Comisión podía, a petición de parte, emitir opinión respecto de cualquier asunto que las dependencias involucradas en la regulación, vigilancia y desarrollo del transporte de carga le hiciesen, ya que el inciso e) del artículo II le otorgaba esta atribución genérica.

II.7. Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal (D.O.F. 20 de febrero de 1951)

Se trata de un documento más preciso que el reglamento anterior desde el punto de vista de técnica legislativa, ya que establecía claramente quien era la autoridad encargada de la interpretación y aplicación del reglamento; volvió a dividir al transporte de carga en público y particular, pero dispuso que el servicio público se prestara bajo el amparo de una concesión y el servicio particular al amparo de un permiso, y atribuyó facultades específicas al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Además, declaró que correspondía al propio Departamento del Distrito Federal, la prestación del servicio público de carga y era facultad del mismo decidir si en vista del interés público la prestación debía hacerse por él mismo, o si debía encomendarse a empresas o individuos.

En virtud de que el servicio podía concesionarse, en el artículo 8° apareció la declaratoria pública, ahora llamada declaratoria de necesidad que debe realizarse para cubrir dicho servicio.

Previó un máximo de 5 concesiones a las personas físicas y 5 concesiones por socio a las personas morales y reservó a los mexicanos la prestación del servicio. Las concesiones tenían una vigencia de diez años pudiendo el Gobierno del Distrito Federal aumentarlas hasta por veinte años, dependiendo del monto de las inversiones. Asimismo, a la muerte del concesionario la concesión era heredable.

Este ordenamiento reguló, en su artículo 13, segundo párrafo, lo que tiempo después apareció en los reglamentos de carga como transporte especializado, de la siguiente manera: ***“Se entiende que para el transporte de carne fresca, pescado y mariscos a granel, pieles sin curtir, animales, cadáveres, detritus o líquidos no envasados tales como petróleo y sus derivados, ácidos, productos químicos, leche, alcohol, pulques o mieles, se requerirá el uso de vehículos adecuados especialmente para el o los artículos de que se trata, en los términos y con las características que fija la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, oyendo previamente los puntos de vista del Departamento del Distrito Federal.”***

Constituyen las primeras actuaciones de la autoridad, para normar las circunstancias que el crecimiento de la urbe presentaba. La necesidad normativa fue paulatinamente creciendo hasta llegar a la especificidad que hoy en día resulta necesaria para el transporte, por ejemplo, de residuos y materiales peligrosos, actividad que se encuentra regulada por 27 Normas Oficiales Mexicanas y un Reglamento para el Transporte de Residuos Peligrosos, que son aplicados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En el artículo 19 se prohibió el establecimiento de nuevos sitios en la vía pública; en caso de que cambiara la circulación de la vía pública, la Comisión técnica haría los estudios necesarios para que el sitio se trasladara al lugar adecuado. Las empresas que no operaban mediante sitios podían establecer oficinas y bodegas.

Para los fines de este reglamento se definió a las estaciones de servicio público de carga, como el ***“local cerrado distinto de la vía pública, en el que se estacionaban los vehículos cuando no realizaban operaciones de transporte”***. Tanto la ubicación, como la entrada y salida de la estación de servicio debían ser autorizadas por la Dirección de Tránsito y Transportes y por la Dirección General de Obras del Departamento Distrito Federal.

Los concesionarios tenían la obligación de presentar cada año al gobierno de la ciudad informes estadísticos y económicos que permitieran conocer la situación y necesidades del servicio, así como proporcionar a los inspectores, los informes y datos que fueran necesarios para el cumplimiento de su cometido.

El artículo 21 señaló que se crearía una Comisión de Tarifas y para la fijación de las mismas solamente se prevé que ***“el monto total de ingresos cubra los gastos de explotación y permita un excedente razonable.”***

El ordenamiento en comento, estableció causas de cancelación de las concesiones, oyendo previamente al concesionario dentro de los quince días hábiles a partir de que se notificó la causa, para que ejercitara su derecho, se recibieran pruebas, y pudiera alegar lo que a su derecho conviniera. La cancelación originaba inhabilitación por dos años para concursar nuevamente para la obtención de una nueva concesión. Las concesiones canceladas podían otorgarse mediante concurso, siempre y cuando el servicio fuera necesario.

Los transportes de pasajeros sólo podían transportar la carga que llevaran consigo los pasajeros, siempre que no excediera de 100 kilos, no sobresaliera de la carrocería, no constituyera un estorbo para la conducción o la visibilidad del conductor.

Se prohibió el servicio público de transporte de carga en vehículos propulsados por esfuerzo físico de personas. No se especificaba si el transporte de mercancías a través de vehículos con tracción animal, se encontraba condicionado a permiso o concesión y si contó con restricciones para su circulación.

El artículo 30 establecía limitaciones para las labores de carga y descarga dentro de los límites del Distrito Federal a los vehículos de carga del servicio público federal.

Por lo que hacía al transporte particular de carga sujeto a permiso, era necesario comprobar la nacionalidad del solicitante ya fuera persona física o

moral, domicilio, número de vehículos, características de los mismos y especificaciones, lugar de encierro y de residencia, fecha y firma.

Estos permisos no tenían vigencia definida sino que estaban en vigor mientras subsistían todos y cada uno de los supuestos al amparo de los cuales fueron concedidos. Pero, anualmente la Dirección de Tránsito y Transportes del Distrito Federal, comprobaba que las condiciones subsistieran. Asimismo, amparaban un solo vehículo, debiendo contener la especificación del negocio, industria o comercio. Las causas de revocación de los permisos se especificaban en el cuerpo de los mismos según el artículo 35 del reglamento.

A los vehículos de servicio de carga particular de los estados, se les prohibió efectuar servicio de carga dentro del Distrito Federal, a quien lo hiciera se le sancionaba con multa de 500 a mil pesos.

Entre las causas de revocación de los permisos estaban: (artículo 38)

- a).- La reincidencia en la infracción a los reglamentos de la materia;***
- b).- Transportar carga que no sea de su negocio, industria o comercio;***
- c).- Transportar pasajeros;***
- d).- La desaparición de las condiciones bajo las cuales se otorgó el permiso respectivo, en los términos de este Reglamento;***
- e).- Modificar o alterar substancialmente las condiciones bajo las cuales se otorgó el permiso respectivo, sin la previa autorización de la Dirección de Tránsito y Transportes."***

Se creó la Comisión Técnica Mixta del Transporte Público de Carga y sus Tarifas en el Distrito Federal, que estaba integrada por:

- a) El Departamento del Distrito Federal;
- b) Los usuarios;
- c) Los prestatarios del servicio público de transporte de carga.

La comisión tenía competencia para la planeación para la mejor prestación del servicio así como el estudio, fijación y modificación de las tarifas; oficios de amigable composición entre controversias surgidas entre prestadores del servicio o entre estos y los usuarios, así como de todos los casos en que las autoridades del Departamento del Distrito Federal estimaran conveniente turnarles acerca de los problemas que afectarían al transporte de carga.

Las dependencias del Departamento del Distrito Federal turnarían todos los asuntos que a su juicio debiera conocer la Comisión, pero eran de obligatoria consulta los siguientes:

- a).- Aumento o disminución del número de concesiones para la prestación del servicio público de carga.***
- b).- Establecimiento de nuevos sistemas de transportación pública de carga, diferente a los autorizados hasta el presente.***

c).- Problemas motivados por desequilibrios económicos que afecten al servicio del transporte de carga."

La Comisión emitía recomendaciones a las Dependencias que solicitaban su intervención, pero la autoridad en definitiva resolvían cada caso. Así pues, las resoluciones de la Comisión no tuvieron carácter vinculatorio para las autoridades que la consultaban.

En el artículo II transitorio, se abrogó el Reglamento del 25 de febrero de 1946, así como el decreto presidencial de 9 de enero de 1948 que creó la Comisión Técnica Consultiva del Ramo de Transporte de Carga en el Distrito Federal.

II.8. Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal (D.O.F. 10 de agosto de 1976)

Este Reglamento fue publicado, siendo Luis Echeverría Álvarez, Presidente de México, llama la atención el mismo, por contener menos artículos que los contemplados en el Reglamento anterior (20 de febrero de 1951), sin embargo, existe gran relevancia en las aportaciones que el mismo hizo en materia de transporte de carga, por lo que procederé a analizar las innovaciones que presentó.

Al contrario del Reglamento de 20 de febrero de 1951 que mencionaba cual era la Dirección General encargada de la aplicación del Reglamento, en este solamente se mencionó al Departamento del Distrito Federal, como autoridad, sin especificar la Dirección encargada de la aplicación y tramites relacionados con el Reglamento.

El Servicio de Transporte de Carga se dividió en: público otorgado mediante concesión y particular mediante permiso.

Dentro de las facultades específicas que se atribuyeron al Jefe del Departamento del Distrito Federal, se encontraba una nueva figura jurídica "la autorización", misma que a decir del inciso b) del artículo 5º se utilizó para **"conceder autorización para que el transporte de carga se preste por medio de nuevos sistemas de transporte"**

Además de concederle la facultad de autorizar el establecimiento de estaciones de servicio para el transporte público de carga, se le atribuyó la facultad de ordenar el cambio de ubicación de las existentes, cuando lo considerara necesario, para una ubicación mas adecuada. Además, las estaciones se consideraron de uso común y obligatorio para los concesionarios.

Otro inciso que llama la atención del artículo 5º es el g) en donde se señaló por primera vez que, la fijación y modificación de las tarifas relativas a la

prestación del transporte, serían publicadas en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Por último, se dejó al arbitrio del Jefe del Departamento, ordenar la ocupación temporal del servicio, cuando él considerara que no se prestaba eficazmente o que el concesionario se negara a prestarlo.

Otra de las aportaciones es la que se refería a la declaratoria de necesidad, en donde se estableció que la misma **“tomará en cuenta las disposiciones o prescripciones que se contengan en los planes general o parciales que se deriven de la aplicación de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal o de sus Reglamentos”**.

El artículo 9 del Reglamento en comento, redujo el número de concesiones, ya que otorgó 5 a las personas físicas y en el caso de personas morales el número de concesiones quedó a juicio del Jefe de Departamento del Distrito Federal, otorgándose preferencia a las Sociedades Cooperativas de intervención oficial.

En este punto, además hay que resaltar que, también fueron sujetos para el otorgamiento de concesiones las entidades públicas, descentralizadas o paraestatales, quienes para el otorgamiento debían presentar copia del Decreto o Acuerdo que las creó; con excepción de las entidades públicas a las que les bastaba con su existencia legal.

Por último, con relación a este artículo, en el Reglamento anterior, se mencionaba que al presentar la solicitud se debía hacer un depósito en efectivo en la Tesorería del 2% del valor de cada vehículo que se solicitara poner en servicio, en este reglamento el valor de este depósito se incrementó al 5%. Además de que se requirió acreditar la propiedad de los vehículos que se pretendían destinar al servicio.

En el caso de que se otorgara una concesión a una Sociedad por Acciones, se daba aviso al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, a fin de que se hiciera una anotación marginal en la parte de registro de la sociedad concesionaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12.

En este Reglamento, las concesiones siguen siendo heredables, con la excepción de que a partir de la publicación de este ordenamiento, ya no podían cederse bajo ningún título (Arts. 14 y 15).

El artículo 16 establecía, ya como obligación a cargo de los concesionarios, el establecimiento de estaciones de servicio público de carga, cuando el Departamento del Distrito Federal así lo requiriera. Además de que las mismas, eran de uso común obligatorio para los concesionarios que prestaban el servicio en las rutas comprendidas en esas estaciones.

Un punto muy importante en este Reglamento, es que por primera vez se especificaron obligaciones a cargo de los concesionarios, las cuales fueron las siguientes:

- 1.- Prestar el servicio público de transporte de carga, conforme lo establezca la concesión.**
- 2.- Pintar los vehículos con los colores que señale la Dirección de Policía y Tránsito.**
- 3.- Mantener en buen estado las unidades de servicio.**
- 4.- Dotar a las terminales con los servicios sanitarios adecuados.**
- 5.- Cumplir con las especificaciones que para las terminales fijen las Direcciones de Planificación, de Tránsito y Transportes y el H. Cuerpo de Bomberos.**
- 6.- Someter a la aprobación de la Dirección General de Planificación el tipo de letreros que anuncie en los locales la prestación del servicio público de carga.**
- 7.- Prestar servicio gratuito en caso de emergencia, siniestros o cualquier problema grave que afecte a la Ciudad, a requerimiento de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.**
- 8.- A cumplir con las disposiciones que establezcan las leyes, reglamentos o acuerdos del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en relación con la materia.**

Por otro lado, en el artículo 24 se estableció una sanción pecuniaria (\$5,000.00 a \$20,000.00) a los vehículos de carga, grúas, montacargas, pasaje o automóviles que prestaban servicio público federal y que realizaran actos de servicio de Transporte Público de Carga en el Distrito Federal. Resaltando que por primera vez, en este Reglamento se fijaron montos para la aplicación de multas.

Por último, con relación al Servicio Público de Transporte de Carga, al efectuarse el canje de placas, se debía de comprobar que las condiciones por las cuales fue expedida la concesión seguían vigentes.

Algo muy importante de resaltar en el apartado de servicio público de transporte de carga, era que no se establecía plazo alguno para la concesión.

Con relación al Servicio Particular de Carga, este ya no era permissionado por la Dirección de Tránsito y Transportes, sino por la Dirección General de Policía y Tránsito, y dicho permiso solo amparaba un vehículo.

Se encontraba prohibido a los permisionarios del transporte de carga particular prestar Servicio Público, en caso de incumplimiento, además de cancelar el permiso, se imponía una multa de \$2,000.00 a \$10,000.00

También se aplicaba una multa de \$5,000.00 a \$20,000.00 a los vehículos de servicio de transporte de carga particular autorizados por cualquier entidad federativa que prestaran dicho servicio en el Distrito Federal.

De igual forma que el servicio público, el de carga particular, al solicitar el canje de placas, ante la Dirección encargada, ésta comprobaba que las condiciones bajo las cuales fue otorgado el permiso continuaran vigentes.

Por primera vez, se enumeraron obligaciones a cargo de los permisionarios del transporte de carga, que son las siguientes:

1.- Mantener en buen estado las unidades en que se preste dicho servicio.

2.- Pintar las unidades con los colores que fije la Dirección de Policía y Tránsito, respetándose en todo el logotipo y razón social de la negociación.

3.- Prestar servicio gratuito en caso de emergencia, siniestro o cualquier problema grave que afecte a la ciudad, a requerimiento de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Al contrario de lo establecido en el Reglamento de 1951 en el cual los permisos se revocaban, en este ordenamiento, se cancelaban.

Es de resaltar que se creó la Comisión Coordinadora del Transporte Urbano de Carga en el Distrito Federal, que sustituyó a la Comisión Técnica Mixta del Transporte Público de Carga y sus Tarifas en el Distrito Federal, dicha Comisión se integró por el Jefe del Departamento, el Director General de Policía y Tránsito o representante designado por él, el Director General de Ingeniería de Tránsito y Transportes o representante que él designara, el Presidente de la Alianza de Camioneros de Carga del Distrito Federal, o en su caso, la Asociación que representaba el mayor interés de los propios transportistas de carga, un Representante por cada una de las especialidades del Transporte Urbano de Carga en el Distrito Federal, nombrado por la Alianza de Camioneros de Carga y un Secretario Ejecutivo de la Comisión designado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, estableciéndose en el artículo 41 (y último) que los cargos de esta Comisión eran honoríficos.

II.9. Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal (D.O.F. 23 de julio de 1990)

A diferencia de los anteriores reglamentos, donde el Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le confería el artículo 89 fracción I de la Constitución expedía los reglamentos del Distrito Federal, en este, es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la que lo expidió, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción VI, base 3ª., inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este hecho, adquiere relevancia porque un acto formalmente ejecutivo se realizó por un órgano legislativo.

Para explicar lo anterior, basta recordar que para el año de 1990, la transición política del Distrito Federal ya había comenzado. La reforma en cuestión

fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 y en ella se reformaron los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se derogó la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 73 constitucional establecía las atribuciones del Congreso de la Unión y en su fracción VI, preveía que le correspondía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las siguientes bases:

1ª. El gobierno del Distrito Federal quedaba a cargo del Presidente de la República, tal y como había estado, es decir no había cambio al respecto.

2ª. Mediante su Ley Orgánica, que obviamente expediría el Congreso de la Unión, se establecerían los órganos de su gobierno y sus políticas de descentralización y desconcentración.

3ª. Se creó la Asamblea de Representantes como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, con atribuciones materialmente legislativas pero, formalmente ejecutivas, que fueron trasferidas de las que poseía el Presidente de la República. Así, era facultad de la Asamblea de Representantes:

“A). Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que manifiesten los habitantes del Distrito Federal, en materia de educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regulación de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y viviendas; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcción y edificaciones; agua y drenaje, recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas, racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y prevención social y acción cultural;”

El gobierno del Distrito Federal continuaba en manos del Presidente de la República, quien ejercía el Ejecutivo como siempre, a través de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero las funciones legislativas se trasladaron a

un cuerpo colegiado de representantes conformado por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional, que duraban en su encargo 3 años, cuyos requisitos de elegibilidad eran iguales a los de los diputados federales, con facultades de colegio electoral al igual que el Congreso de Unión. Era pues un congreso estatal con facultades disminuidas ya que no podían legislar.

Las facultades otorgadas a la Asamblea eran las de emitir reglamentos autónomos respecto de las materias que expresamente la Constitución le señalara; estos reglamentos no podían contraponerse con lo dispuesto en las leyes que el Congreso de la Unión emitiera para el Distrito Federal.

Respecto de esta facultad dada a un órgano local por la Constitución General, la Suprema Corte de Justicia estableció:

“...De ello se sigue que la Constitución otorgó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una facultad materialmente legislativa, a través de los reglamentos que menciona, que deben distinguirse por su naturaleza especial, de aquellos a que alude el artículo 89 fracción I de la propia Ley Suprema, que se refieren a los que expide el Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida al Congreso de la Unión. La diferencia radica en que, al no ser la Asamblea de Representantes la encargada de aplicar la ley, que es lo que justifica la facultad reglamentaria del Ejecutivo, las funciones de aquélla se acercan más a las legislativas que a las administrativas. Esto es, se está en presencia de un órgano legislativo sui géneris, en la medida de que puede expedir normas generales, al dictar sus reglamentos, con la única limitación de que se refieran a las materias señaladas en el artículo 73, fracción VI, base 3ª, apartado A, constitucional, y de que no contravengan las disposiciones de las leyes emanadas del Congreso de la Unión destinadas al Distrito Federal. Luego entonces, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para expedir el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, sin que para ello tuviese que existir previamente una ley del Congreso de la Unión acerca de esa materia, como si fuese un reglamento basado en el artículo 89, fracción I, constitucional, pues la materia a reglamentar está comprendida en el artículo 73, fracción VI, base 3ª, apartado A, de la Carta Magna, que contempla expresamente la reglamentación por la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal en materia de vialidad y tránsito.³⁸

En concordancia con lo expuesto anteriormente, corresponde afirmar que los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes, que tuvieron como fundamento el artículo 73, fracción VI, base 3ª, apartado A de la Constitución Federal, tienen carácter autónomo, ya que no derivaron de la facultad reglamentaria del Ejecutivo contenida en el artículo 89 fracción I de la propia Constitución. Así también lo estableció la Suprema Corte de Justicia:

“Nuestro orden jurídico admite la existencia de reglamentos autónomos que no dependen, para su validez, de la existencia previa de una ley a que se encuentran vinculados, sino que tienen vida jurídica propia. Este es el caso del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, que regula la vialidad y tránsito en el Distrito Federal, porque fue emitido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal conforme a las facultades que, para dictar reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias, como las relativas a la vialidad y tránsito, expresamente le confiere la base 3ª, inciso a), de la fracción VI de artículo 73 constitucional; esto es, se trata de un reglamento autónomo con vida jurídica propia.”³⁹

La fracción constitucional transcrita en la tesis antes citada, establecía que la Asamblea podría emitir reglamentos en materias como: **vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos**. Existe un principio de derecho que dice: *“Cuando la ley no distingue, no se debe distinguir”* que aplicado, en este caso, a contrario sensu se puede afirmar que cuando la ley hace la diferencia habrá que diferenciar, por esto, cabe hacer la aclaración de lo que se entiende por cada una de las materias respecto de las que la Asamblea de Representantes podía emitir reglamentos. Así entendido y para efectos de esta tesis, habría que delimitar los conceptos de, tránsito, transporte y vialidad.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, *tránsito es: “acción de transitar // Actividad de personas y vehículos que pasan por una calle, una carretera, etc..*

³⁸ TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL., REGLAMENTO DE. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁ FACULTADA PARA EXPEDIRLO. Octava Época. Segunda Sala. Tomo: XIV, diciembre de 1994. tesis: 2ª. XXIV/94. Semanario Judicial de la Federación. Pag. 49.

³⁹ REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL EXPEDIDO POR LA ASAMBLEA DE PRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, ES DE CARÁCTER AUTÓNOMO. Octava Época. Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: XIII, Abril de 1994. Semanario Judicial de la Federación. Pag. 428.

Trasporte, acción y efecto de transportar o transportarse// Sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro./vehículo dedicado a tal misión.

Validad: Cualidad de vial // Conjunto de servicios pertenecientes a las vías públicas.”⁴⁰

Cabe señalar que el servicio público de tránsito corresponde, por disposición constitucional contenida en el artículo 115, fracción III, inciso h), a los municipios, salvo que existan acuerdos para que dicho servicio se preste en concurso con el Estado.

La Suprema Corte de Justicia diferenció, partiendo del criterio gramatical de las palabras, los términos, tránsito y transporte; así en sesión privada del Pleno, celebrada el 16 de noviembre de 1998, aprobó, con el número 80/1998, la siguiente tesis jurisprudencial:

“En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia Española y de las diferencias que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora el segundo. En efecto, si transitar significa “ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos” y transportar, “llevar personas o cosas de un punto a otro” y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a “todos los usuarios” o “al universo de usuarios” de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado.”⁴¹

Ahora bien, el máximo tribunal, ante amparos promovidos en contra de artículos del Reglamento de la Ley Ecológica para la Prevención y Control de la Contaminación y artículos del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, restringiendo la circulación de vehículos, diferenció el servicio público de tránsito de la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 constitucional y en sesión privada del Pleno celebrada el 15 de enero de 1996, por unanimidad de votos sentó jurisprudencia al respecto:

“Los ordenamientos legales invocados no vulneran la garantía de libre tránsito contenida en el artículo 11 constitucional, pues aun cuando establecen restricciones a

⁴⁰ <http://www.rae.es>.

⁴¹ CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRASPORTE. Novena Época, Pleno, Tomo: VIII, diciembre de 1998. Tesis: P./J. 80/98. Semanario Judicial de la Federación. P. 822.

la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal y su zona conurbada, ello no implica que se esté coartando al gobernado la posibilidad de transitar libremente por el territorio nacional, incluyendo el área especificada, habida cuenta que la garantía individual que consagra la norma constitucional supracitada no consiste en el derecho al libre tránsito en automóvil, sino en el derecho que tiene "todo hombre", es decir, toda persona en cuanto ente individual, para entrar, salir, viajar y mudar su residencia en la República sin que para ello requiera de documentación alguna que así lo autorice, pero siempre refiriéndose al desplazamiento o movilización del individuo, sin hacer alusión en lo absoluto al medio de transporte, por tanto, ha de considerarse que la garantía del libre tránsito protege al individuo únicamente, no a los objetos o bienes en general, del mismo.⁴²

Llama la atención que el título del Reglamento, parecía constreñir el ámbito de aplicación de éste a sólo el área urbana del Distrito Federal, pero, en su artículo primero rectificaba y disponía que sus normas tenían por objeto regular la prestación de los servicios de transporte de carga en el Distrito Federal, sin hacer mención del transporte urbano. Esta puntualización en el nombre del reglamento queda perfectamente clara si recordamos la facultad constitucional que decía ***"transporte urbano y estacionamientos"***.

Si bien el presente estudio no abarca formalmente las materias de tránsito y vialidad, sino sólo la de transporte de carga, resulta de importancia mencionarlas y delimitarlas aunque sea someramente, ya que inciden en la regulación del transporte de carga de manera tangencial, pues existen ordenamientos de tránsito que restringen la circulación y el uso de determinadas vialidades a este tipo de transporte.

Una vez que es posible afirmar que este reglamento de transporte urbano de carga también compartió el carácter de reglamento autónomo al igual que el de tránsito, ya que ambos fueron expedidos conforme al artículo 73 constitucional, iniciaré su comentario.

Este ordenamiento estableció que el servicio de transporte de carga se dividiría en: Servicio Público y Servicio Mercantil. El servicio público sería concesionado y el mercantil permisionado.

⁴² VEHÍCULOS AUTOMOTORES QUE CIRCULAN EN EL DISTRITO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS DE SU ZONA CONURBADA. LOS ARTÍCULOS 7o., FRACCIÓN VIII, 32, FRACCIONES I Y II, Y 34, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ECOLÓGICA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN GENERADA POR AQUELLOS, Y LOS ARTÍCULOS 48 Y 49, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL, NO SON VIOLATORIOS DE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRANSITO. Novena Época. Pleno. Tomo: III, febrero de 1996. tesis: P. V/96. Semanario Judicial de la Federación. Pág. 173.

El servicio público, de conformidad con la definición contenida en el artículo 2º, fracción IV era ***“la actividad organizada que mediante concesión se realice con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, las necesidades de carácter colectivo en materia de transporte de carga en el Distrito Federal mediante el pago correspondiente”***. La prestación de este servicio originalmente le correspondía al Departamento o bien lo podía concesionar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º segundo párrafo.

Por su parte la fracción V definía al Servicio Mercantil como ***“el que realicen para sí mismas las personas físicas o morales;”***.

Una de las aportaciones de este reglamento es el tratamiento pormenorizado que brinda al transporte de carga tóxica o peligrosa, la que estaba sometida a un régimen administrativo de autorización específica que estaba definido como ***“la que expida el Departamento, previo el cumplimiento de las condiciones y requisitos que determinen las disposiciones aplicables, para transportar materiales, sustancias o residuos considerados como tóxicos o peligrosos en las listas que para tal efecto publique el Departamento y otras autoridades competentes;”***.

Dentro de las medidas restrictivas para la carga se encontraban los conceptos de vías de acceso controlado y rutas de penetración. Las primeras se definieron como ***“aquellas de circulación continua a las que, para garantizar fluidez, puedan ser restringidos sus accesos”***. Las segundas como ***“las vialidades primarias o secundarias que, por determinación de la autoridad, sirvan de acceso preferencial para el transporte de carga foráneo.”***

Dentro de las atribuciones del Departamento del Distrito Federal sobresalían: la expedición de normas técnicas en la materia (artículo 7º, fracción IV); el establecimiento de horarios, itinerarios y especificaciones al transporte de carga, (fracción VII); el establecimiento de restricciones a la circulación del transporte de carga y a su estacionamiento, con el objeto de mejorar la vialidad y preservar el medio ambiente (fracción XI); así como, ordenar la ocupación temporal del servicio público interviniendo su administración en caso de negativa a prestar el servicio por parte del concesionario o por causas de utilidad pública (fracción XVII); establecer zonas de carga y maniobras (fracción XVIII), y señalización para hacer claras las rutas de penetración (fracción XIX).

En el artículo 8º se previó la posibilidad de implementar horarios nocturnos para el transporte de carga, atendiendo a la naturaleza de la carga, su necesidad y además circunstancias.

En el Centro Histórico se encontraba prohibido el tránsito de vehículos pesados en los horarios diurnos, y el transporte de carga se regía de conformidad con lo que establecieran los acuerdos correspondientes.

Las concesiones eran temporales y se otorgaban sin necesidad de declaratoria previa a quienes reunían los requisitos del Reglamento y cumplieran con las disposiciones de carácter técnico.

Para personas físicas el número máximo de concesiones era de 10 y para personas morales de 10 por socio. Llama la atención que para efectos de adquisición de concesiones a las personas morales se les tomara en cuenta por el número de socios y no como persona jurídica con patrimonio diferente al de los socios. Tal pareciera que no se generaba, con la creación de la sociedad, una persona distinta, sino que solamente se trataba de una junta de personas para efectos de tramitar concesiones. Este criterio no se puede sustentar ya que el número de socios no es proporcional a la capacidad técnica para prestar el servicio.

El artículo 17 establecía preferencia en el trámite a aquellas sociedades u organizaciones de carácter social.

Por lo que hace a las bases y estaciones de servicio, el Departamento se encontraba obligado a escuchar y atender la opinión de los vecinos y ordenar el establecimiento, así como la reubicación de las bases que hicieran sitio en la vía pública cuando ocasionaran molestias (artículo 24).

Los permisos tenían vigencia indefinida mientras subsistieran los motivos que dieron origen a su expedición, pero debían refrendarse anualmente (artículo 31).

El artículo 32-I establecía que, los vehículos de transporte de carga tóxica o peligrosa que no cumplieran con los requisitos necesarios para la prestación del servicio, serían impedidos de circular y les sería retenida una placa de matrícula, para garantizar que se cumplieran las normas correspondientes. La medida de impedir su circulación llama la atención ya que se trata de un transporte de materiales altamente peligrosos que con el calentamiento podría ocurrir un desastre, sin embargo el reglamento en comento, permitía que se impidiera su circulación cuando se pusiera en riesgo grave la vida de personas que se pudieran encontrar cerca del transporte.

Este ordenamiento preveía la revista para vehículos así como la prohibición de publicidad en los vehículos de servicio público de carga. Previó también la figura de los gestores; las centrales de servicio y contratación y bodegas consolidadoras o de transferencia.

Las sanciones estaban previstas mediante un cuadro de aplicación que especificaba la conducta indebida y los rangos de multas de 5, 15 y 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por lo cual la multa impuesta siempre era la misma cuando la conducta era la misma. Estos cuadros de sanciones fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia ya que se consideró que no se personalizaba la sanción.

Contempló además, un procedimiento de revocación de sanciones que se tramitaba dentro de los 5 días hábiles siguientes a la imposición de la misma, mismo que era resuelto dentro de los tres días siguientes a la interposición del mismo, además, las sanciones podían ser recurridas ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

II.10. Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal (3 de diciembre de 1997)

Después de la última reforma al reglamento anterior que se publicó el 19 de febrero de 1993, se dieron dos reformas constitucionales que cambiaron poco a poco la naturaleza de las facultades de la Asamblea de Representantes, así como de las atribuciones del Ejecutivo Federal en lo concerniente al Distrito Federal.

La primera reforma constitucional a partir de la fecha citada, fue publicada el 25 de octubre de 1993, en la que se reformó la fracción VI del artículo 73 relativo al Distrito Federal, dejando solamente la facultad al Congreso de la Unión para ***“expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;”***.

En la misma fecha también se reformó el artículo 122 constitucional y establecía que: ***“El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.”***

En esta reforma correspondió al Ejecutivo Federal nombrar al Jefe del Distrito Federal y se facultó a la Asamblea de Representantes para llevar a cabo funciones legislativas, respecto de diversas materias mencionadas en forma limitativa, ya que al Congreso le correspondía legislar sobre el resto que no se encontraban expresamente referidas al órgano representativo local. Entre las materias en las que la Asamblea de Representantes podía legislar, se encontraban los servicios públicos y su concesión, así como las vías públicas, transporte urbano y tránsito. En uso de esa facultad, en 1995, la Asamblea de Representantes expidió la primera Ley de Transportes para el Distrito Federal elaborada por un órgano legislativo local.

Ahora bien, si la Asamblea de Representantes ya estaba facultada para emitir leyes; la facultad reglamentaria para la aplicación de esas normas, recaía ahora en el Ejecutivo Federal, ya que ese tipo de reglamentos estarían fundamentados en el artículo 89 fracción I de la Constitución, es decir estos ordenamientos dejaban de ser autónomos.

Hubo además otra reforma. El Diario Oficial de la Federación publicó el 22 de agosto de 1996 la reforma a los artículos 73, por la que se derogó la fracción VI y 122 constitucionales. Por este medio se permite la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta. Con ello se le faculta para ***“promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.”***

La elección del Jefe de Gobierno, según establece el artículo séptimo transitorio se llevaría a efecto en 1997 y ejercería su mandato hasta el 4 de diciembre del año 2000. Cabe hacer la aclaración que el Jefe de Gobierno electo tomó posesión el 5 de diciembre de 1997, este hecho cobra relevancia en este estudio ya que el Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal fue publicado el 3 de diciembre de ese año, es decir, dos días antes de la toma de posesión del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y lo expidió el Ejecutivo Federal.

A partir del 22 de agosto de 1996 (y espero que para siempre) la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para legislar en las materias de transportes, vialidad y tránsito, entre otras y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal facultad para reglamentarlas.

Este reglamento tiene como virtud principal que otorgó una enorme desregulación al transporte. Esta decisión permitió que las tres modalidades del transporte de carga: Carga general, Carga especializada y Carga particular se rigieran bajo el régimen administrativo de permiso, al igual que los servicios auxiliares de los mismos.

Definió en su artículo 4 a la carga general como ***“el servicio que está destinado al transporte de bienes o productos para satisfacer las necesidades de cualquier persona física o moral que lo solicite, pagando su prestación.”***

En el mismo artículo también definió a la carga especializada como ***“el servicio dedicado al manejo de mercancías o productos, cuyo traslado requiere de equipo o condiciones especiales para su conservación y protección.”***

A la carga particular se le definió de la siguiente manera: ***“es el que se destina al traslado de bienes o productos del propietario del vehículo.”***

El último párrafo de este artículo se dedicó al transporte de carga de substancias y residuos peligrosos; y señalaba que podía prestarse en el Distrito Federal siempre y cuando, quienes cuenten con el premissa emitido por autoridades federales competentes, cumplan con las disposiciones de tránsito de Distrito Federal.

Las tarifas para la prestación de los servicios de carga general o especializada quedaron sujetas a la voluntad de las partes.

Los permisos para todas las modalidades se condicionaron a la acreditación de un seguro de vigencia anual renovable que cubriera la responsabilidad civil y los daños a terceros por un monto mínimo de quinientos mil pesos.

Los permisos para la operación de servicios auxiliares se otorgarían de manera conjunta con los correspondientes del servicio. La carga particular no estaba condicionada a servicios auxiliares. Los permisos, tenían una duración de 10 años con prórroga por un plazo similar, siempre que subsistieran las mismas condiciones que al otorgarlos.

El artículo 9 fracción II establecía que se tendría por no presentada la solicitud de permiso cuando ***“el solicitante deja de actuar en el procedimiento por mas de 15 días hábiles contados a partir de la última gestión que haya realizado,”***. *“Esta figura se denomina caducidad y se define como: “la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así, la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.”*⁴³

Una de las novedades de este reglamento es la positiva ficta establecida en el artículo 13 que establecía en forma general que ***“En caso de que no se señale un plazo específico para resolver las solicitudes que se presenten ante la Secretaría para realizar cualquier trámite de los establecidos en este reglamento, dicho plazo será de hasta quince días hábiles. Transcurrido el plazo aplicable sin que se emita la resolución correspondiente, se entenderá en sentido positivo para el promovente. A petición del interesado, la Secretaría deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la petición respectiva.”***

La positiva o afirmativa ficta es: la consideración que *“transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que la resuelve de manera afirmativa.”*⁴⁴

El 19 de diciembre de 1995 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal y una de las novedades que contiene dicho ordenamiento es precisamente la figura de la positiva ficta a favor del promovente, caso contrario de lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En el caso de este reglamento, innova además, estableciendo un plazo menor que el preceptuado en la ley procedimental administrativa. Dicha ley en su artículo 89 establece un plazo para

⁴³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. Y 2º Cursos*. Op. Cit. p. 250.

⁴⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Primer Curso. Editorial Porrúa. México 2002. p. 287.

resolver de 40 días, plazo veinticinco días mayor que el de quince establecido en el Reglamento.

Otra de las diferencias entre el Reglamento que se comenta con la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, es que mientras la ley establece que es necesaria la "certificación" de la afirmativa ficta emitida por la autoridad competente dentro de los cinco días hábiles siguientes, el Reglamento, por su parte, establece que la Secretaría deberá expedir constancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la petición respectiva.

Volviendo al articulado del Reglamento en comento, en el artículo 15 se estableció la responsabilidad solidaria de los permisionarios por el incumplimiento de las obligaciones administrativas que cometieran sus propios conductores a las disposiciones, tanto de este reglamento como del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Se estableció, en el artículo 16, la obligación a cargo del permisionario de emitir por cada embarque una carta porte, nota de remisión, talón de embarque o factura debidamente requisitada.

Por vez primera a nivel reglamentario se obligó a los permisionarios a ostentar en sus vehículos la nomenclatura del servicio y, sólo para los casos de carga general y la especializada también ostentar cortes de color (cromática) autorizados por la Secretaría (artículo 18).

Las restricciones al tránsito se hicieron presentes en el artículo 19, facultando a la Secretaría para implementar los mecanismos que estimara convenientes para la planeación y coordinación del transporte, así como para el establecimiento de vialidades de acceso controlado y restricciones de tránsito pesado.

Hicieron su aparición a nivel reglamentario los manuales y normas técnicas para el aseguramiento adecuado de la carga al vehículo y para los señalamientos informativos, preventivos y de operación necesarios para el traslado seguro de mercancías.

Se estableció la obligación de capacitar a los conductores. Los centros de capacitación debían ser autorizados por la Secretaría y la capacitación era anual.

Se prohibió la prestación del servicio de transporte de carga en vehículos de tracción animal en la zona urbana del Distrito Federal. Esta prohibición también se encuentra en el reglamento vigente.

Por lo que hace a los servicios auxiliares, estos se clasificaron en sitios y estaciones de servicio y definió el artículo 26 al sitio como ***"el espacio físico en la vía pública o en lugar específico donde permanecen estacionados los vehículos que presten este servicio para la libre contratación con los***

usuarios”; y a la estación de servicio como **“al local de uso común en donde se estacionen para su encierro, guarda o mantenimiento los vehículos destinados a la prestación de los servicios de transporte de carga general y especializada.”** Tanto los sitios como las estaciones de servicio, debían contar con una caseta para la contratación del servicio y en ella se exhibirían sus horarios de servicio. La Secretaría autorizaba el número máximo de vehículos que podrían permanecer en el sitio con el fin de evitar molestias al público o bien obstruir el tránsito.

Como novedad, este reglamento dedicó la Sección III a la protección de los usuarios, a la que dedica tres artículos, que contienen medidas generales de seguridad que otorgaban mínima certeza jurídica a quien contraron los servicios. Entre ellas se encontraban las de: proporcionar el nombre de los conductores en la carta porte o factura; la posibilidad de denunciar cualquier irregularidad en la prestación del servicio ante la Secretaría; y que si el transporte de mercancías producía daños, el destinatario no estaba obligado a recibirlas y exigir como pago el valor declarado o la restitución de la mercancía.

Además de la sección anterior, otra de las novedades del reglamento fue que dedicó todo un capítulo a la Inspección y Vigilancia. Estableció que la Secretaría contaría con inspectores del transporte de carga y enumeró obligaciones para ellos, así como todo el procedimiento de visita e inspección, con el plausible propósito de evitar violaciones a sus derechos y delimitó la actuación de sus inspectores, ya que estableció de manera expresa que no podían detener la marcha e imponer sanciones a los conductores de los vehículos del servicio de transporte de carga por infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Esta aclaración también debería encontrarse en el Reglamento de Tránsito, ya que los cuerpos policíacos encargados de esta función si detienen la marcha de vehículos de carga por infracciones no de tránsito, sino por infracciones a este reglamento.

El reglamento permitió la coadyuvancia a través de convenios para la revisión física y documental de los vehículos de servicio de transporte de carga y los servicios auxiliares.

Las sanciones consignadas en el reglamento, encontraron su fundamento en el artículo 89, fracción X de la ley, y es en este reglamento que se hizo una lista de XV fracciones en donde se manejaron los supuestos por virtud de los cuales las conductas de los permissionarios se harían acreedores a una multa pecuniaria consistente en un máximo de 60 días de salario mínimo vigente y un mínimo de 40 días.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA LEY DE TRANSPORTE ANTERIOR Y LA LEY VIGENTE

A). Regulación común y distinta en ambas leyes

El presente capítulo, tiene por objeto realizar un análisis de cuales son los grandes cambios a que se ha visto sujeto el transporte en el Distrito Federal, a partir de la primera regulación expresa en ese sentido; que es, la Ley de Transporte del Distrito Federal, que se promulgó el 16 de Noviembre de 1995, misma que aún y cuando sufrió diversas reformas (18 de junio de 1997, 14 de enero de 1999 y 19 de mayo del mismo año), fue derogada por la actual Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal del 26 de Diciembre del 2002.

Aún y cuando dicha Ley tiene apenas menos de un año de publicada, resulta de vital importancia tocar estudiarla a fondo para conocer los nuevos ordenamientos; la regulación de materias que anteriormente no fueron tratadas desde el punto de vista legal, para conocer, a través de la norma jurídica los requerimientos que en materia de transporte de pasajeros y carga, necesita en este momento el Distrito Federal.

Ya que si bien es cierto que sufrió diversas modificaciones (a partir de 1995), no fue sino hasta a finales del año próximo pasado que fue derogada, lo anterior como consecuencia de las reformas que en materia de vialidad incluye la ley vigente y que requiere una gran ciudad como la nuestra.

En primer lugar hago notar que la Ley vigente es mucho más amplia, ya que cuenta con 166 artículos, a diferencia de los 103 artículos con que contaba la ley de 1995 y aún y cuando se menciona que ésta queda derogada, no se especifica claramente esta circunstancia en el artículo segundo transitorio, que solamente establece "*se abroga la Ley de Transporte en el Distrito Federal*". Además de que anteriormente la ley se dividía en diez capítulos y a partir de ahora se subdivide en títulos y capítulos.

Debido a que algunos temas tratados en la nueva ley no inciden en ninguna de las modalidades del transporte de carga, solamente abordare los temas que tienen vinculación directa con este trabajo.

III.1. Disposiciones Generales

Las disposiciones generales es el capítulo en donde "*se prevén el ámbito de aplicación de la ley, tanto especial como material; la naturaleza de la ley, es*

*decir, si es de orden público o de interés social, general o público, según corresponda; el objeto de la ley, entre otras cuestiones.*⁴⁵

Ambas leyes guardan grandes similitudes en cuanto a las disposiciones generales de ambas. Solamente podemos resaltar las siguientes diferencias: En primer lugar hay que mencionar que el punto clave a regular en la Ley vigente es la vialidad, misma que no había revestido tal importancia en las legislaciones anteriores, pero tomando en consideración precisamente a las grandes concentraciones de vehículos y personas a que estamos sujetos día con día los habitantes de esta gran urbe, se ha realizado un gran esfuerzo por regular esta materia, por lo que no es de sorprender que casi todos los cambios a que está sujeta esta Ley sean encaminados en este sentido.

En segundo lugar, resaltar que en la presente legislación ya no se recurre a la figura de la autorización, misma que se deja de lado para dar lugar al permiso.

En cuanto a disposiciones generales hay que subrayar que en el artículo 1, el único cambio realizado es con base no sólo en la regulación, sino también el control en el uso de la vialidad, la infraestructura, los servicios y los elementos inherentes o incorporados a la misma.

Además de señalarse expresamente en la parte final de este artículo que se busca ya no solo la seguridad de los peatones y usuarios (en el caso del transporte), sino también de los conductores.

“En los últimos años, se ha vuelto común incluir un artículo en el que se señala el significado de os términos más frecuentemente empleados.”

*En estricto sentido, esas definiciones debieran ubicarse en el capítulo respectivo para no dar a la institución que se define un tratamiento disperso, sino unificado en un solo capítulo.*⁴⁶

En relación con artículo 2º, si existen muchos cambios, ya que tomando en cuenta, las marchas y plantones que se suscitan cotidianamente en la Ciudad, se incluyó en esta nueva legislación lo relativo a esta situación; por lo que existen muchas definiciones en este artículo en ese sentido, como las siguientes:

Bloqueo: es el cierre indefinido de las vialidades.

Congestionamiento Vial: Afectación de la vialidad por volumen excesivo de vehículos, alguna causa humana o natural que impide la circulación normal de los vehículos, ocasionando la concentración de un número considerable de éstos a la vez, en un espacio determinado.

⁴⁵ SÁENZ ARROYO, José. *Técnica Legislativa*. Editorial Porrúa S.A. México, 1988. P. 50

⁴⁶ SEMPÉ MIMVIELLE, Carlos. *Técnica Legislativa y Desregulación*. Editorial Porrúa S.A.. Tercera Edición. México, 2000. pp.121 y 122.

Manifestación: Concentración humana generalmente al aire libre, incluyéndose en esta la marcha y plantón.

Marcha: Cualquier desplazamiento organizado, de un conjunto de individuos por la vialidad hacia un lugar determinado.

Plantón: Grupo de individuos que se congrega y permanece en un lugar público determinado.

También se agregaron nuevas definiciones con relación a las autoridades que participan en la aplicación de esta nueva Ley, entre ellas las siguientes:

Administración Pública: La Administración Pública del Distrito Federal.

Consejería Jurídica: La Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

Delegación: Los órganos político-administrativos en cada demarcación territorial del Distrito Federal, con autonomía funcional para realizar acciones de gobierno.

Entidades: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Secretaría de Desarrollo Urbano: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.

Secretaría de Obras: La Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal.

Por otro lado, tomando en consideración que casi en su totalidad lo nuevo en la presente Ley se refiere a la vialidad y su señalización, se definieron en este artículo los siguientes conceptos, en lo relativo a esta materia:

Base de Servicio: Son los espacios físicos permisionados a los prestadores del servicio público de transporte de pasajeros o de carga, para el ascenso, descenso, transferencia de usuarios, carga y descarga de mercancía y en su caso contratación del servicio.

Corredor Vial: Es la vialidad que tiene continuidad, longitud y ancho suficientes para concentrar el tránsito de vehículos y personas, y que comunica diferentes zonas del entorno urbano.

Corredor Vial Metropolitano: Corredor vial que rebasa los límites del Distrito Federal.

Elementos Incorporados a la Vialidad: Son todos aquellos objetos o elementos adicionados a la vialidad, que no forman parte intrínseca de la misma.

Elementos Inherentes a la Vialidad: Son todos aquellos objetos o elementos que forman parte intrínseca de la vialidad.

Infraestructura: Conjunto de elementos con que cuenta la vialidad, que tienen una finalidad de beneficio general, y permiten su mejor funcionamiento o imagen visual.

Lanzadera: Espacio físico permisionado por la Secretaría donde permanecen momentáneamente estacionados los vehículos, mientras se

desocupan las posiciones de ascenso y descenso al inicio del servicio y cuyo propósito es evitar la saturación de las bahías en los centros de transferencia modal o bases.

Nomenclatura: Conjunto de elementos y objetos visuales que se colocan en la vialidad para indicar los nombres de las colonias, pueblos, barrios, vías y espacios públicos de la Ciudad, con el propósito de su identificación por parte de las personas.

Señalización Vial: Conjunto de elementos y objetos visuales de contenido informativo, indicativo, restrictivo, preventivo, prohibitivo o de cualquier otro carácter que se colocan en la vialidad.

Vialidad: Conjunto integrado de vías de uso común que conforman la traza urbana de la ciudad, cuya función es facilitar el tránsito eficiente y seguro de personas y vehículos.

También se agregaron conceptos nuevos en relación a tramites administrativos o algunas definiciones simplemente se adicionaron para dejar en claro conceptos que ya se han utilizado, como los siguientes:

Aviso de Inscripción: Acto administrativo mediante el cual, las Delegaciones registran los elementos, infraestructura y servicios inherentes o incorporados a la vialidad por parte de la Administración Pública y/o particulares.

Estacionamiento Público: Es aquel espacio físico por virtud del cual se satisfacen las necesidades de estacionamiento al público en general, mediante el pago de una tarifa.

Estacionamiento Privado: Es aquél espacio físico por virtud del cual, se satisfacen las necesidades de estacionamiento propias, o para satisfacer las necesidades de instituciones o empresas siendo el servicio gratuito.

Permiso para Conducir: Es el documento que autoriza a menores de edad a conducir un vehículo.

Registro: Es el acto administrativo mediante el cual, la Administración Pública inscribe las actividades relacionadas con el transporte de carga o pasajeros que llevan acabo las personas físicas o morales.

Reglamento de Capacidades: Reglamento sobre el peso, dimensiones y capacidad de los vehículos de autotransporte que transitan en las vialidades del Distrito Federal.

Reincidencia: La comisión de dos o más infracciones en un período no mayor de seis meses.

Salario Mínimo: El salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de la comisión de la infracción.

Servicios Auxiliares o Conexos: Son todos los bienes muebles o inmuebles de infraestructura que resulten complementarios a la prestación del Servicio Público de Transporte, previstos por esta Ley y sus Reglamentos y que son susceptibles de permiso o concesión a particulares.

Por último, hay que resaltar que sólo dos definiciones sufrieron modificaciones, que son la de autorización por ser ahora **un acto administrativo**

mediante el cual las Delegaciones autorizan a personas físicas o morales la incorporación de infraestructura, elementos o servicios a la vialidad, o bien, el uso y aprovechamiento de estos últimos, cuando anteriormente para efectos de la ley de Transporte, se consideraba como un acto administrativo mediante el cual la Administración Pública registraba las actividades relacionadas con el transporte de carga o de pasajeros, que llevaban a cargo las personas físicas o morales.

La segunda modificación a los conceptos de la Ley anterior, la sufre el permiso, mismo que antes solo se confería a quienes prestaban el servicio de transporte privado de pasajeros o de carga; y que a partir de esta nueva ley, se requiere para prestar el servicio mercantil de transporte de carga o de pasajeros.

En el artículo 3º se adiciona un segundo párrafo en el cual se hace referencia precisamente a la vialidad, ya que se considera de utilidad pública y beneficio general, al igual que el servicio de transporte, en consideración a la siguiente definición:

“Así mismo se considera de utilidad pública y beneficio general, el establecimiento y uso adecuado de las áreas susceptibles de tránsito vehicular y peatonal; señalización vial y nomenclatura y en general la utilización de los servicios, la infraestructura y los demás elementos inherentes o incorporados a la vialidad en el Distrito Federal, en términos de este ordenamiento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.”

En la aplicación de esta ley concurren: la Secretaría de Transportes y Vialidad, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Obras y Servicios y la Secretaría de Seguridad Pública, así como los titulares de las delegaciones en lo que compete a su demarcación.

Por lo que se refiere a la aplicación supletoria de las leyes, la única que se adiciona a las contempladas en la legislación anterior, es la Ley de Desarrollo Urbano.

Y en el caso del Consejo Asesor de Transporte y Vialidad, lo único que cambia son los integrantes del mismo, ya que serán el Jefe de Gobierno (Presidente), el Secretario de Transportes y Vialidad (Secretario General), los titulares de las Delegaciones, los integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Vialidad y Tránsito Urbanos de la Asamblea Legislativa y un Pleno de Consejeros conformados en los términos de su instrumento de creación.

La autoridad facultada para la interpretación de esta ley para efectos administrativos, lo es la Consejería Jurídica y no la Secretaría de Transportes, quien era, en la legislación anterior quien tenía esa facultad (artículo 5º.)

Y será también la Consejería Jurídica quien publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los criterios que sean de importancia y trascendencia para la aplicación de esta ley.

III.2. Facultades

“El concepto jurídico de facultad indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos (celebrar un contrato, otorgar un testamento, revocar un poder). El concepto de facultad jurídica presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica.”⁴⁷

El artículo 7 enumera las facultades (además de las disposiciones contenidas en otras leyes) de la Secretaría de Transportes y Vialidad, algunas de las cuales son nuevas en relación con la ley anterior y como lo hemos venido resaltando se refieren a la vialidad, mismas que a continuación se transcriben:

“II. Promover en el ámbito de su competencia que la vialidad, su infraestructura, equipamiento auxiliar, servicios y elementos inherentes o incorporados a ella, se utilicen en forma adecuada conforme a su naturaleza, coordinándose en su caso, con las áreas correspondientes para lograr este objetivo;

VI. Realizar los estudios necesarios para la creación, redistribución, modificación y adecuación de las vialidades de acuerdo con las necesidades y condiciones impuestas por la planeación el Distrito Federal;

VII. En coordinación con las entidades federativas colindantes establecer e implementar un Subprograma Metropolitano de Transporte y Vialidad; bajo las directrices que marque el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal;

VIII. Presentar al Jefe de Gobierno, dentro de los 30 días siguientes al inicio del periodo constitucional de Gobierno, un programa de inversiones en materia de vialidad;

IX. Proponer a las instancias correspondientes, alternativas que permitan una mejor utilización de las vías públicas, agilizar el tránsito sobre las mismas o disminuir los índices de contaminación ambiental;

⁴⁷ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa UNAM. Sexta Edición. México, 1993. Tomo D – H. p. 1407.

X. Diseñar, aprobar y difundir los dispositivos de información, señalización vial y nomenclatura que deben ser utilizados en la vialidad;

XI. Instaurar, substanciar, resolver y ejecutar los procedimientos administrativos derivados del ejercicio de sus facultades relacionadas con la vialidad;

XII. Aplicar en el ámbito de sus facultades, las sanciones previstas en el presente ordenamiento, previo cumplimiento del procedimiento legal correspondiente;

XL. Registrar peritos en materia de tránsito y vialidad, acreditados ante las instancias correspondientes;

XLII. Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de vialidad y tránsito;

XLIII. Coadyuvar con las instancias de la Administración Pública Local y Federal, para utilizar los servicios de transporte público de personas y de carga, en caso de emergencia, desastres naturales y seguridad nacional;

XLIV. Mantener un padrón actualizado de los prestadores del servicio de transporte de pasajeros en bicicletas adaptadas de todo el Distrito Federal;

XLV. Llevar un registro de la capacitación impartida por la Secretaría a todas las personas involucradas o relacionadas con los servicios de transporte en el Distrito Federal, así como aquella que es impartida por los concesionarios o permisionarios con sus propios medios;

XLVI. Adoptar todas las medidas que tiendan a satisfacer, efficientar y regular el transporte de pasajeros y de carga y en su caso, coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública para este propósito;

XLVII. Promover e impulsar en las escuelas particulares, el transporte escolar y programas que fomenten el uso racional del automóvil para el traslado de los estudiantes;

XLVIII. Llevar a cabo todos los estudios técnicos necesarios para otorgar los permisos y prórroga de rutas, bases, lanzaderas y sitios de transporte;

Además de estas nuevas fracciones que fueron incluidas en la ley, existen cambios en fracciones que anteriormente se referían a la "autorización", como por

ejemplo la fracción relativa a decretar la suspensión temporal o definitiva, la nulidad, cancelación, caducidad y revocación de las concesiones, ya no incluye estos supuestos para el caso de las autorizaciones y los permisos; así como en el caso de conflictos por titularidad de las concesiones, tampoco se contempla ya a las autorizaciones.

Se excluye igualmente del Registro Público del Transporte a las autorizaciones. Y por último, otro cambio notable, es el relativo a que también para el caso de otorgar más concesiones para el servicio público de transporte de carga, se requiere el estudio que sustente la necesidad de su otorgamiento.

Por otro lado, en el artículo 8º de la ley vigente se establecen las facultades de la Secretaría de Seguridad Pública, con el objeto de cumplir con este ordenamiento legal, lo anterior, además de las disposiciones contenidas en otros cuerpos legales. Y en el artículo 9º se establecen las facultades de las Delegaciones.

Este reparto de competencias indica que la materia de transporte, ahora, se está descentralizando hacia las delegaciones, lo que permitirá mejor atención y eficiencia en la prestación del servicio por parte de las autoridades.

III.3. El Servicio de Transporte y el Equipo Auxiliar de Transporte

En el artículo 11 de la ley vigente, se encuentra todo lo relativo a los servicios de transporte de carga y de pasajeros, así como las clasificaciones relativas a los mismos; y todo lo relativo al equipamiento auxiliar, a las concesiones y permisos, a las obligaciones a cargo de los conductores de vehículos, al Comité de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público, del Registro Público de Transporte y las Tarifas para el transporte público de pasajeros en todas sus modalidades.

Con relación a la clasificación existente en el caso de transporte público de pasajeros, se adicionó un inciso relativo a las bicicletas adaptadas. Y en el caso de los servicios mercantil y privado de transporte de pasajeros, estos se subdividieron en:

- a) Escolar**
- b) De Personal**
- c) Turístico**
- d) Y especializado en todas sus modalidades.**

De igual forma, en cuanto a la clasificación del servicio de transporte de carga, anteriormente no existía ninguna subclasificación relativa a los transportes de carga público y mercantil, la cual ya se tiene con base en lo siguiente (artículo 13):

- I. **Público:**
 - a) **Carga en General; y**
 - b) **Grúas de arrastre o salvamento.**
- II. **Mercantil:**
 - a) **De valores y mensajería;**
 - b) **Carga de sustancias tóxicas o peligrosas;**
 - c) **Grúas de arrastre o salvamento; y**
 - d) **Carga especializada en todas sus modalidades.**

En el caso del transporte privado de carga, este sólo sufrió una adición a su subclasificación que es la relativa a las grúas de arrastre o salvamento.

El artículo 21 de la presente ley establece los requisitos que deberán contener los estudios de factibilidad que realizará la Secretaría de Transportes y Vialidad a los concesionarios del transporte, mismos que a continuación se detallan:

- I. **Los resultados de los estudios técnicos que justifiquen el servicio;**
- II. **El número de unidades necesarias para prestar el servicio;**
- III. **El tipo y características de los vehículos que se requerirán;**
- IV. **Que la prestación de este servicio de transporte, no genere una competencia ruinosa a los concesionarios;**
- V. **Las demás que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.**

Por último, dentro de este capítulo el artículo 23, establece que ahora es obligación de la Administración Pública planear y construir de manera ordenada centros de transferencia, carga y descarga en el Distrito Federal, los cuales estarán ubicados en la periferia de la ciudad.

III.4. Concesiones, Permisos y Autorizaciones

En el artículo 25 de la Ley vigente, se establece la prohibición a los concesionarios o permisionarios del servicio público de transporte de pasajeros de otra entidad colindante con el Distrito Federal, entrar al mismo, ya que solo podrán acceder al Centro de Transferencia Modal más cercano del Sistema de Transporte Colectivo.

El único impedimento para el otorgamiento de concesiones se establece en el artículo 28, que menciona:

“ninguna concesión se otorgará, si con ello se establece una competencia ruinosa o ésta va en detrimento de los intereses del público usuario, o se cause un perjuicio al interés público”

Se agregaron además dos requisitos a cumplir, previos al otorgamiento de una concesión, los cuales se hacen consistir en: 1) la presentación del programa anual de mantenimiento de la unidad o parque vehicular objeto del transporte y 2) el programa para la sustitución o cambio de la unidad o parque vehicular; este último muy importante y que representa uno de los objetivos a perseguir en la nueva ley, que es la sustitución del parque vehicular, el cual echando un vistazo a últimas fechas se encuentra muy deteriorado, lo que ocasiona problemas en la prestación adecuada y eficiente del servicio. Por esto, también se señala que las unidades destinadas al servicio público de transporte de pasajeros o de carga deberán ser sustituidas cada diez y quince años respectivamente, tomando como referencia su fecha de fabricación, con excepción de los vehículos eléctricos y de nueva tecnología ecológica, los cuales se regirán por su manual de referencia.

Otra de las nuevas condicionantes para el otorgamiento de las concesiones es que el solicitante declare bajo protesta de decir verdad, si tiene algún servicio de transporte establecido y, en caso afirmativo que señale el número de concesiones o permisos que posea y de los vehículos que ampare (Art. 31).

Por lo que hace a la vigencia de las concesiones, no sufrieron ningún cambio, ya que en el documento mismo en el que se hace consistir el otorgamiento de la concesión, se señala con precisión el tiempo de vigencia, sin que pueda exceder de 20 años. Todo lo relativo a este concepto como tiempo y prórroga es igual a lo establecido en la Ley de Transporte de 1995.

Respecto de la de la cesión o transmisión de las concesiones, anteriormente en la Ley de Transporte del Distrito Federal, se podía autorizar (a través de la Secretaría de Transportes y Vialidad) a los concesionarios para que enajenaran las concesiones, situación que muchas veces dio origen a irregularidades y abuso por parte de los concesionarios, las personas que cumplían con los requisitos solicitados y obtenían las concesiones, las vendían a otras en cantidades exorbitantes, para obtener un lucro con la venta de la concesión.

En la legislación vigente se prohíbe a los concesionarios la enajenación o renta de las concesiones; y para el caso de que esta hipótesis se actualice el arrendamiento o la enajenación, serán nulas y no surtirán efecto legal alguno. (Art. 36).

Lo único que sigue vigente es la cesión para el caso de que el concesionario sufra alguna incapacidad física o mental, ausencia declarada judicialmente o muerte, para cuyo caso deberá nombrar a tres beneficiarios, y la Secretaría aprobará, para el caso de que cumplan los requisitos para ese efecto establecidos, en un plazo que no excederá los cuarenta días (10 días más que en la ley anterior), si aprueba o no la cesión. (Art. 37).

Por lo que se refiere a las obligaciones de los concesionarios (Art. 42), hay que denotar que además de las ya existentes en la Ley anterior, se adicionaron 4 fracciones; mismas que a continuación se transcriben:

- VI. Presentar a más tardar el diez de diciembre de cada año, el programa anual de capacitación para su aprobación ante la Secretaría, la cual antes del día 30 de diciembre, emitirá su respuesta, comentarios y/o modificaciones;**
- IX. Los operadores y demás personas que tengan relación con el servicio proporcionado, deberán cursar y acreditar por lo menos un curso de actualización al año, además de uno sobre primeros auxilios, lo cual deberá hacerse constar ante la Secretaría;**
- XIX. Vigilar que las bases, lanzaderas, centros de transferencia modal y demás lugares destinados a la prestación del servicio, se conserven permanentemente en condiciones higiénicas y con la calidad que el servicio requiere;**
- XX. Mantener los vehículos en buen estado general mecánico, eléctrico y de pintura, que para cada caso fije la Secretaría;**

Además de las fracciones antes enunciadas, se realizó una modificación sobresaliente en la fracción XIII, ya que en la legislación anterior solo el 10% del total de las unidades destinadas a la prestación del servicio debían estar acondicionadas con aditamentos especiales para personas con discapacidad temporal o permanente y de tercera edad; y a partir de esta nueva ley, será el 20% de su parque vehicular.

Para la suspensión de la prestación del servicio público, no existe ninguna diferencia con la anterior ley de transporte ya que la suspensión del servicio sólo puede darse por causas de fuerza mayor o caso fortuito. (Art. 44).

Por lo que se refiere a las causas de extinción de las concesiones (Art. 44), el único cambio que sufre la normatividad con relación a este supuesto, es la adición de una nueva fracción, en donde se establece como causal, que el concesionario cambió su nacionalidad mexicana, lo que refuerza los requisitos del solicitante de una concesión, en donde expresamente se señala que los concesionarios tienen que ser mexicanos (y no podrán dejar de serlo mientras subsista la concesión o bien para el caso de que decidan dejar de ser nacionales les será revocada la misma), en el caso de personas físicas, pues las personas morales se rigen por lo dispuesto en la Ley de Inversión Extranjera.

Por otro lado, con relación a la caducidad, el único cambio que sufre en cuanto a la legislación anterior es la disminución en la prestación del servicio, ya que anteriormente la concesión caducaba cuando por causas imputables al concesionario se dejará de prestar el servicio durante un plazo mayor a los 30 días y en este nuevo ordenamiento jurídico, solo se otorga un plazo no mayor de quince días o en caso contrario la concesión aprobada caduca.

En cuanto a las causas de revocación de las concesiones (Art. 47), se consideraba como causales enajenar, rentar o gravar la concesión, sin autorización de la Secretaría de Transportes y Vialidad, pero en esta legislación, ya no se permite ni siquiera la autorización por parte de la autoridad para estos supuestos, en ese caso les será revocada.

Además de lo anterior, les será también revocada (Art. 47, fracción IV), en caso de que los concesionarios no cuenten con póliza de seguro vigente, para indemnizar los daños que con motivo de la prestación del servicio se causen a los usuarios, peatones o terceros en su persona o propiedad.

En cuanto al procedimiento para el otorgamiento del permiso, anteriormente la Secretaría tenía un plazo de 5 días para resolver sobre el otorgamiento, el cual se amplía en esta ley a 15 días. (Art. 54).

El tiempo de vigencia de los permisos era de 10 años y a partir de esta nueva ley se reduce a 6 años, prorrogables, a través del procedimiento específico en ésta regulado. (Art. 55).

En cuanto a los permisos de transporte, al igual que en el caso de la concesión, no se permite enajenarlos, ni siquiera existe la opción de la autorización y se deberá de contar con una póliza de seguro vigente; y en caso contrario se revocará dicho permiso; todo ello además de los requisitos que ya se tenían en la legislación anterior. (Art. 57, fracciones, II y III).

Algo de suma importancia, con relación a los permisos de carga ocasional, es el hecho de que, en esta nueva ley se excluye de la obtención de este permiso al transporte de sustancias peligrosas.

Es importante denotar que dentro de lo que son los permisos, se había utilizado la figura de la autorización, por lo que al suprimirse ésta, todo lo que debía estar autorizado ahora se permisiona, por ejemplo, anteriormente para la realización de los servicios particulares de transporte de pasajeros y carga debían contar con una autorización, y a partir de esta nueva ley, deben contar con un registro; de igual forma antes, para el registro e inscripción de estos vehículos para la prestación de éste servicio, debían presentar la autorización correspondiente y ahora deben presentar el permiso.

Por último, se establece lo relativo al Reglamento de Capacidades, se trata de un nuevo ordenamiento, en atención al cual se deberán sujetar los vehículos de transporte de pasajeros, turismo y carga que transiten en el Distrito Federal, con respecto al peso, dimensiones y capacidad.(Art. 61).

III.5. Tarifas

“La determinación de las tarifas es una de las cuestiones más delicadas de la operación de los transportes porque influye directamente sobre la vida social, económica y política de la comunidad.”⁴⁸

En relación con las tarifas esta nueva legislación no introduce ningún cambio, a excepción del hecho de que el Jefe de Gobierno en el cuarto trimestre de cada año, emitirá resolución sobre el incremento o no de las mismas. Aunque las disposiciones legales indican que las tarifas son para el servicio público de transporte, sin excluir al servicio público de carga. (Arts. 79 a 82).

III.6. De la Inspección y Verificación.

En este capítulo, que existía en la legislación anterior, se establece lo relativo a la inspección y verificación, resaltando dentro de éste la inclusión de supuestos para las Delegaciones, para el caso de comprobar que la infraestructura y elementos incorporados a la vialidad cumplen con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en la materia.

Además de lo anterior, se establece que dentro de los requisitos a que están sujetas las visitas de inspección o verificación, es decir, estar debidamente fundadas y motivadas, se señalarán las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para emitir la orden. (Art. 148).

Por otro lado, desde la anterior ley se señalaban los requisitos de forma a que debían de sujetarse las visitas de inspección y verificación, lo cual no cambió en esta nueva ley, y únicamente se modificó el hecho de que antes se podían asegurar los documentos que a juicio de los inspectores o verificadores se considerarían importantes; y en esta nueva legislación, sólo se les piden sus documentos para cotejo contra copias simples, debiéndose formular el inventario correspondiente y hacer la designación del depositario. (Art. 151, fracción IX).

B) Regulación nueva en la Ley de Transporte Vigente

III.7. Usuarios y Peatones

Se refiere a garantizar a los usuarios y peatones el derecho de preferencia al transportarse o transitar por las vialidades, así como, para que en éstas últimas se implementen los mecanismos o infraestructura que garanticen su seguridad personal.

⁴⁸ ALCEDA HERNÁNDEZ, Ángel. Op. cit. p. 249.

Los únicos cambios en la materia en relación con la ley anterior, son: como nuevas obligaciones a cargo de la Administración Pública:

1.- Evitar que las vialidades, su infraestructura, servicios y demás elementos inherentes o incorporados a éstas sean obstaculizadas o invadidas. (Art. 95).

2.- Indemnizar a quien sufra daños y perjuicios a consecuencia de la falta y/o mantenimiento de la señalización, así como del mal estado y/o falta de mantenimiento de la vialidad; en cuanto al mantenimiento de las vías primarias, el mismo será responsabilidad de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal, las vías secundarias de las Delegaciones y el señalamiento vial de la Secretaría. (Art. 96).

3.- Informar a la población, a través de los medios masivos de comunicación, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren en forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad; además de que deberá proponer alternativas para el tránsito de personas o vehículos. (Art. 97).

Al sufrir esta ley cambios relativos a la implementación de vialidades para bicicletas, en materia de servicio de transporte de personas (bicicletas adaptadas), se establece la obligación a cargo de estas de circular única y exclusivamente en las vialidades señaladas y adaptadas (para esos efectos) por las Delegaciones. (Art. 99).

Cabe resaltar que en la ley anterior solamente se establecía como obligación a cargo de la Secretaría promover las acciones necesarias para que las vialidades peatonales existentes, los corredores, andenes y en general la infraestructura de conexión de los diversos medios de transporte se mantuvieran en buen estado, además de facilitar el acceso de los niños, personas con discapacidad, de la tercera edad y mujeres en periodo de gestación; obligación que en esta nueva ley se comparte con la Secretaría de Obras y las Delegaciones para asegurar una mayor eficiencia en dicha labor, lo que refleja a todas luces un interés mayor y más preciso, en la obtención de un mejor servicio, lo que beneficia a todas luces a los usuarios del transporte y los peatones de esta gran Ciudad.

Por último, se exenta del pago de la tarifa en el transporte público y masivo de pasajeros a los niños menores de 5 años y en el caso del transporte masivo de pasajeros, a los adultos mayores de 60 años. (Art. 104).

III.8. Capacitación y Educación Vial

En este capítulo no existe ninguna diferencia entre la anterior Ley de Transporte del Distrito Federal y la vigente Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, en atención a que con relación a las políticas para la impartición

de cursos y/o programas en materia de seguridad y vialidad, los artículos relativos a esto, no sufrieron ningún cambio. (Arts. 83 y 84)

De las Escuelas de Manejo

Este tema es totalmente nuevo, ya que en la ley anterior, no se regulaba a las escuelas de manejo, situación que se fue complicando, es por eso que esta legislación subsana esa laguna con relación a la impartición de cursos y clases de manejo.

En vista de que se trata de una actividad relacionada con el tránsito vehicular, se establece en el artículo 85 que las personas físicas o morales que se pretendan dedicar a impartir cursos y clases de manejo, deberán obtener ante la Secretaría de Transportes y Vialidad, el permiso correspondiente para estos efectos, claro está, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos y el pago de derechos.

Dentro de los lineamientos establecidos hay que resaltar que las escuelas de manejo independientemente de su condición o régimen jurídico deberán contar con las instalaciones necesarias (simuladores, aulas y demás que establezca la Secretaría), para impartir cursos o clases teórico prácticas sobre manejo y mecánica básica. Además, deberán llevar un registro estricto de la cantidad de cursos, número de participantes de cada curso o clase y reportarlo ante la Secretaría cada 4 meses y otorgar a los participantes una constancia de acreditación que tendrá validez para tramitar por primera vez la licencia o permiso para conducir. (art. 86).

También se establece la prohibición a estas escuelas de impartir sus cursos o ejercer prácticas de manejo en las vías primarias del Distrito Federal.

Por último, las personas físicas o morales dedicadas a impartir cursos o clases de manejo, deberán contar con una póliza de seguros que cubra por lo menos, daños a terceros y participantes en sus bienes y/o personas. (Art. 87).

III.9. Obligaciones de los Conductores de los Vehículos

En este capítulo, se establece claramente, situación antes no contemplada, que los supuestos relativos a la licencia de conducir se entienden en igualdad de circunstancias para el permiso de conducir. (Art. 62).

Con relación a la suspensión temporal de la licencia o permiso de conducir no se cambiaron los supuestos, lo único que se modificó fue la sanción, ya que anteriormente se les imponía por un término de 3 a 6 meses y en este nuevo ordenamiento se aumenta de 6 a 12 meses.

Y para la negativa de reexpedición de la licencia o permiso, sólo se aumenta una fracción a las contempladas en la Ley de Transporte anterior, misma que a continuación se transcribe:

“.....Artículo 66.- A ninguna persona se le reexpedirá un permiso o licencia para conducir, cuando se encuentre en los siguientes casos:

IV.- Cuando le haya sido cancelado un permiso o concesión por causas imputables a su persona;.....”

Para finalizar este capítulo en el artículo 68, se establecen disposiciones generales en relación con los permisos de conducir, ya que sólo se permite la conducción a los titulares de éstos en horarios comprendidos de las 6:00 a las 22:00 hrs. y les queda prohibido su uso en manifestaciones, caravanas, procesiones y demás tipos de concentraciones humanas, también se les prohíbe la conducción de vehículos de transporte público, mercantil o privado de pasajeros o de carga en cualquiera de sus modalidades. Y se establece la prohibición a personas que tengan licencia o permiso para manejar expedido en el extranjero, de conducir vehículos de transporte de personas o de carga que se regulen en esta ley.

III.10. Registro Público del Transporte

En cuanto al Registro Público del Transporte, hay que denotar que sólo se eliminó a las autorizaciones, situación que se ha venido comentando a lo largo de este trabajo como objeto de registro; se hizo una modificación en cuanto a que los permisos que debían registrarse eran los relativos al transporte privado y mercantil; y que se deben registrar no sólo las licencias para conducir sino también los permisos.(Art. 73).

Y se agregó una fracción que es de suma importancia ya que permite llevar un control no sólo de los vehículos, sino de los conductores no aptos para esto y que permite un índice mayor de seguridad para los usuarios, peatones y demás conductores, misma fracción que para una mejor comprensión a continuación se transcribe:

“....Artículo 73.-El Registro Público de Transporte se integrará por:

VII.- Registro de operadores no aptos y de aquellos solicitantes de permisos o de licencias para conducir que se encuentren en la misma situación;.....”

Otro punto importante a resaltar es que ya no sólo el titular del Registro Público de Transporte será el responsable de la confidencialidad, guarda y reserva

de los registros e información en el contenida, sino también los servidores públicos de éste.(Art. 75).

III.11. Vialidad y Tránsito

En este tema en particular existen muchos cambios entre la actual legislación en materia de transporte y la vigente; mismos que por ser generales repercuten en todo lo relativo al tránsito y vialidad; por lo que afectan directamente a todo el Distrito Federal.

“El esquema de la red vial de las ciudades presenta una configuración jerarquizada; es decir, no todas las vías son iguales ni tienen la misma función urbana. La hay destinadas para el tránsito continuo de grandes volúmenes; hay otras que cubren la tarea de canalizar los flujos más directamente; otras tienen funciones distribuidoras; y otras más, las de menor rango vial, son las que dan acceso a los domicilios.”⁴⁹

En primer lugar, existe una nueva clasificación de lo que es vía pública, la cual por ser tan diversa a la que se tenía en la legislación anterior, a continuación se transcribe para su mejor comprensión con relación a la vialidad en esta Ciudad:

“Artículo 91.- Las vías públicas en lo referente a la vialidad se clasifican en:

A.- Vías de tránsito vehicular: Espacio físico destinado exclusivamente al tránsito de vehículos; considerado como componente de la vialidad:

I.- Vías primarias: Espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado por semáforo, entre distintas zonas de la Ciudad, con la posibilidad de reserva para carriles exclusivos, destinados a la operación de vehículos de emergencia:

a) Vías de circulación continua: Vías primarias cuyas intersecciones generalmente son a desnivel; las entradas y salidas están situadas en puntos específicos (accesos controlados), cuentan con carriles de aceleración y desaceleración; en algunos casos, cuentan con calles laterales de servicio a ambos lados de los arroyos centrales separados por camellones, flujo vehicular continuo:

1.- Anular o Periférica: Vías de circulación continua perimetral, dispuestas en anillos concéntricos que intercomunican la estructura vial en general;

⁴⁹ ALCEDA HERNÁNDEZ, Ángel. Op. cit. p. Xlvii.

2.- Radial: Vías de circulación continua que parten de una zona central hacia la periferia y están unidas entre sí, por anillos concéntricos; y

3.- Viaducto: Vía de circulación continua, de doble circulación, independiente una de otra, y sin cruces a nivel.

b) Arterias principales: Vías primarias cuyas intersecciones son controladas por semáforos en gran parte de su longitud, que conectan a los diferentes núcleos o zonas de la Ciudad, de extensa longitud y con volúmenes de tránsito considerables.

Pueden contar con pasos a nivel y desnivel, de uno o dos sentidos de circulación, con o sin faja separadora; puede contar con carriles exclusivos para el transporte público de pasajeros, en el mismo sentido o contra flujo:

1.- Eje vial: Arteria principal, preferentemente de sentido único de circulación preferencial, sobre la que se articula el sistema de transporte público de superficie, y carril exclusivo en el mismo sentido o contra flujo;

2.- Avenida primaria: Arteria principal de doble circulación, generalmente con camellón al centro y varios carriles en cada sentido;

3.- Paseo: Arteria principal de doble circulación de vehículos con zonas laterales arboladas, longitudinales y paralelas a su eje; y

4.- Calzada: Arteria principal que al salir del perímetro urbano, se transforma en carretera o camino, o que liga la zona central con la periferia urbana, prolongándose en un camino o carretera.

II.- Vías secundarias: Espacio físico cuya función es facultar el flujo del tránsito vehicular no continuo, generalmente controlado por semáforos entre distintas zonas de la Ciudad:

a) Avenida secundaria o Calle colectoras: Vía secundaria que liga el subsistema vial primario con las calles locales; tiene características geométricas más reducidas que las arterias, pueden tener un tránsito intenso de corto recorrido, movimientos de vueltas, estacionamiento, ascenso y descenso de pasaje, carga y descarga y acceso a las propiedades colindantes;

b) Calle local: Vía secundaria que se utiliza para el acceso directo a las propiedades y está ligada a las calles colectoras;

los recorridos del tránsito son cortos y los volúmenes son bajos; generalmente son de doble sentido:

1.- Residencial: Calle en zona habitacional; y

2.- Industrial: Calle en zona industrial.

c) Callejón: Vía secundaria de un solo tramo, en el interior de una manzana con dos accesos;

d) Rinconada: Vía secundaria de un solo tramo, en el interior de una manzana que liga dos arterias paralelas, sin circulación de vehículos;

e) Cerrada: Vía secundaria en el interior de una manzana con poca longitud, un solo acceso y doble sentido de circulación;

f) Privada: Vía secundaria localizada en el área común de un predio y de uso colectivo de las personas propietarias o poseedoras del predio; y

g) Terracería: Vía secundaria abierta a la circulación vehicular y que no cuenta con ningún tipo de recubrimiento.

B.- Vías de Tránsito peatonal: Conjunto de espacios que integran el uso de suelo, destinándolo al tránsito de personas y alojamiento de instalaciones o mobiliario urbano y por lo tanto en ellos, no debe circular ningún tipo de vehículo:

I.- Calle peatonal: Las vías de tránsito peatonal tienen como función el permitir el desplazamiento libre y autónomo de las personas, dando acceso directo a las propiedades colindantes, a espacios abiertos, a sitios de gran concentración de personas (auditorios, establecimientos mercantiles, centros de transferencia de transporte público, entre otros), pueden ser exclusivas de una zona de interés histórico o turístico;

II.- Acera: Vía peatonal de la corona de una calle destinada al tránsito de personas, generalmente comprendida entre la vía de circulación de vehículos y el alineamiento de las propiedades;

III.- Pasaje: Vía peatonal cubierta en el interior de un predio, con circulación exclusivamente para peatones;

IV. - Andador: Vía peatonal de uso exclusivo para peatones;

V.- Camellón: Espacio construido para dividir dos vialidades, sean o no del mismo sentido de circulación;

VI.- Portal: Vía peatonal de circulación cubierta y abierta lateralmente, exclusivamente para peatones;

VII.- Paso peatonal subterráneo: Vía peatonal subterránea, diseñada de tal manera que permita a los peatones el cruce de una vía en condiciones de seguridad; y

VIII.- Paso peatonal elevado: Estructura vial peatonal elevada, diseñada de tal manera que permita a los peatones el cruce de una vía (primaria o secundaria) en condiciones de seguridad.

C.- Ciclo vías: Vía pública exclusiva para circulación en bicicleta:

I.- Ciclo vías confinadas: Ciclo vía confinada en las fajas separadoras de las vías primarias; y

II.- Ciclo vías secundarias: Ciclo vía diseñada en cualquier vía pública, sin estar confinada propiamente.”

Esta es la nueva clasificación, que dista mucho de la que se tenía anteriormente, ya que se introducen muchas nuevas definiciones en materia de vialidad, entre ellas la relativa a la clasificación de las ciclo vías, además de que se eliminan las áreas de transferencia de la clasificación arriba citada, lo que sobreentiende, ya que estas no forman parte de la vialidad, pues cumplen la función en conjunto con la vía pública que es el mejor funcionamiento del tránsito vehicular y peatonal.

El artículo 92 establece que se les denomina “áreas de transferencia” a:

I.- Estacionamientos;

II.- Lugares de resguardo para bicicletas;

III.- Terminales urbanas y suburbanas;

IV. - Centros de transferencia modal y multimodal; y

V.- Aquellas que determine la Secretaría.

Además, se establece como obligación a cargo de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal la regulación, mantenimiento y conservación de las vías primarias. En cuanto a las vías secundarias esto corresponde a las Delegaciones. (Art. 92).

Por último se establecen obligaciones a cargo de las Delegaciones, lo que no figuraba en la legislación anterior, ya que antes no contaban con facultades en las materias de regulación y control del transporte, vialidad y tránsito, lo que también

ya fue motivo de regulación en este ordenamiento, sobre todo si se toma en consideración que existen demarcaciones políticas de mucha afluencia no sólo de vehículos particulares, sino también en materia de transporte de pasajeros y de carga, que afecta a toda esa zona, por lo que es importante que cada una de estas delegaciones tomen en consideración su ubicación, zona de afluencia, tipo de zona, etc, para hacer más efectivo el tránsito vial dentro de su demarcación territorial. (Art. 93).

Por lo que aún y cuando en el artículo 9º, que ya señalé anteriormente, se desglosan las facultades de las Delegaciones, en el artículo 93 se señalan las acciones de vigilancia a su cargo tendientes a la vigilancia que deberán de implementar en materia de transporte y vialidad.

“I.- Que se procure el confinamiento en aquellos sistemas de transporte público de vía exclusiva, para seguridad de la población, y

II.- Que en el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal considere vialidades o carriles exclusivos para el tránsito de bicicletas y el fomento de la infraestructura del transporte masivo, corredores viales metropolitanos, red emergente y derechos de vía.”

El tema relativo a las manifestaciones públicas en la vialidad es nuevo y como es obvio se introduce en esta ley por los requerimientos en esta Ciudad, ya que como es del dominio público, es una circunstancia con la que nos encontramos si no casi a diario, regularmente. Se trata del primer intento por regular esta garantía individual que no se encuentra reglamentada en ley federal.

Por lo tanto, tengo que señalar que en ese sentido se prohíbe tanto a los particulares como a las autoridades limitar el tránsito de peatones o vehículos, aún y cuando de no exista sanción para quien realice tales acciones. Sólo se señala a la Secretaría de Seguridad Pública como la autoridad encargada de tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo en las vías primarias de circulación continua y sujetándose a lo dispuesto por el Reglamento correspondiente. (Art. 105 y 106).

Por lo que, para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones y cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúe en la ciudad se requiere dar aviso a la Secretaría de Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma, además de que no podrán utilizarse las vialidades primarias de circulación continua, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única vía de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea. (Art. 106, segundo párrafo).

Por lo que hace a infraestructura y elementos incorporados a la vialidad, es tema totalmente nuevo, se trata de la nomenclatura, señalización, infraestructura, servicios y demás elementos inherentes a la vialidad, los cuales deben ser instalados de forma que garanticen su adecuado uso y la seguridad de los peatones y conductores, por lo que la Administración Pública deberá establecer las políticas y mecanismos para evitar actividades en la vialidad que interfieran la seguridad de los peatones y conductores.

La Red Vial Estratégica y de los Corredores Metropolitanos, es un tema nuevo pero, a decir verdad, no reviste gran importancia, ya que es repetitivo en cuanto al cuidado de las vialidades, sin embargo procederé a realizar un resumen de los artículos que contiene.

En primer lugar se menciona que la Secretaría de Transportes y Vialidad deberá de preservar bajo su control una red vial estratégica o corredores viales que garanticen la seguridad y movilidad de la ciudadanía, en caso de alguna emergencia o acontecimiento natural o humano. (Art. 112).

Las vías primarias (a las cuales me he referido con anterioridad) y los corredores metropolitanos (aquellos que rebasan los límites del Distrito Federal) son considerados como estratégicos, razón por la cual no podrán utilizarse para otro fin que no sea el tránsito vehicular. (Arts. 113 y 114).

Como este capítulo trata de garantizar el flujo vehicular para el caso de alguna emergencia, hay que denotar que en vías primarias deberán de instalarse carriles exclusivos de contra flujo para la circulación de vehículos de emergencia, como: protección civil, policía, bomberos, auxilio vial, ambulancias; etc, quienes en cuyo caso deberán circular con las luces encendidas y la sirena abierta. (Art. 115).

También pueden hacer uso de estos carriles los vehículos del servicio de transporte público de pasajeros que cuenten con la aprobación respectiva, quienes deberán circular con las luces y dispositivos especiales encendidos. (Art. 116).

El tema de la nomenclatura y señalización vial es nuevo en la ley, en él se establece que son las Secretarías de Transportes y Vialidad, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Obras y Vivienda y las Delegaciones, quienes deben garantizar que en todas las vialidades del Distrito Federal, exista señalización vial y nomenclatura con el propósito de proporcionar una mayor orientación a la población y agilizar la fluidez del tránsito vehicular y peatonal. (Art. 118).

Dicha nomenclatura y señalización vial en el Distrito Federal se ajustarán al Manual de Dispositivos para el Control del Tránsito en Áreas Urbanas y Suburbanas, que deberá publicar y mantener actualizado la Secretaría de Transportes y Vialidad. Sin embargo, además de las normas técnicas, normas oficiales mexicanas y signos o emblemas universales, la nomenclatura y

señalización vial deberá ser uniforme, identificable y visible a la distancia necesaria. (Art. 122).

Por último, se menciona que podrá incorporarse señalización vial sobre la superficie de rodamiento (donde sea posible y este permitido por la normatividad), cuyo diseño, medidas y tipografía deberán contemplarse en el Manual respectivo, lo anterior a efecto de no saturar las aceras, banquetas y guarniciones, ni deteriorar el entorno urbano o rural.

Para las Autorizaciones y Avisos de Inscripción para el Uso de la Vialidad, tenemos que recordar lo que entendemos por autorización y aviso de inscripción (artículo 2); resaltando que este es el único capítulo que se refiere a la figura de la autorización pero sólo en ese sentido (para incorporar elementos a la vialidad).

Autorización: Es el acto administrativo mediante el cual, las delegaciones autorizan a personas físicas o morales la incorporación de infraestructura, elementos o servicios a la vialidad, o bien, el uso y aprovechamiento de estos últimos.

Aviso de Inscripción: Acto administrativo mediante el cual, las Delegaciones registran los elementos, infraestructura y servicios inherentes o incorporados a la vialidad por parte de la Administración Pública y/o particulares.

Una vez hecho lo anterior procederé a señalar la regulación existente con relación a estas figuras.

Hay que denotar que para incorporar infraestructura, servicios y/o cualquier elemento a la vialidad, es necesario contar con la autorización de inscripción expedido por las delegaciones o el aviso correspondiente, contando también con el Visto Bueno de las autoridades competentes.

En el caso de los particulares, estos deberán obtener una autorización ante la Delegación que corresponda.

Son requisitos obtener la autorización para la incorporación de elementos a la vialidad: (artículo 130)

I.- Presentar solicitud por escrito a la Delegación, especificando las características, dimensiones y especificaciones del elemento a incorporar;

II.- En caso de las personas morales, acreditar su existencia legal y la personalidad jurídica vigente del representante o apoderado;

III.- Presentar fotografías, diagramas o fichas técnicas del elemento, según corresponda;

IV.- Exhibir un croquis de localización del lugar exacto en el que se pretende ubicar el elemento;

V.- Indicar la naturaleza del elemento y la finalidad de su incorporación a la vialidad;

VI.- Mencionar el número de elementos similares incorporados por el solicitante en la demarcación territorial de que se trate;

VII.- Acreditar el pago de los derechos correspondientes;

y

VIII.- Demostrar el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Una vez satisfechos los requisitos antes señalados, la Delegación contará con un plazo no mayor de treinta días para resolver en definitiva sobre la procedencia de la autorización y en el caso de que se otorgue tendrá una vigencia de 1 año refrendable, siempre y cuando subsistan las condiciones bajo las cuales fue otorgada y se exhiba dentro de los diez días previos a la conclusión de la vigencia anterior, el pago de derechos correspondiente; la falta de presentación de la constancia de pago de derechos, implicará la extinción automática de la autorización, sin necesidad de resolución alguna.

El artículo 135 establece como causas de extinción de las autorizaciones las siguientes:

I. Vencimiento del término o del refrendo, si dentro de los diez días hábiles previos a la conclusión de la vigencia, no se presenta el pago respectivo;

II. Renuncia del titular;

III. Desaparición de su finalidad, del bien u objeto de la autorización o modificación de las condiciones bajo las cuales fue otorgado;

IV. Revocación;

V. Las que se especifiquen en el documento que materialice la autorización;

VI. Las señaladas en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Por su parte el artículo 136 establece como causas de revocación:

I.- El incumplimiento por parte del titular de la autorización, de cualquiera de las obligaciones que se establezcan en el mismo;

II.- Enajenar de cualquier forma los derechos en ellos conferidos, sin la aprobación previa y por escrito de la Delegación;

III.- No cubrir las indemnizaciones por daños causados a terceros, con motivo del elemento que ampare la autorización;

IV.- Cuando se exhiba documentación apócrifa o se proporcionen informes o datos falsos a la Delegación; y

V.- Cuando el titular se haya hecho acreedor a dos sanciones en un período de un año, por incumplir cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta ley, en la autorización o en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

En el caso de que se actualice la extinción de la autorización por cualesquiera de los supuestos antes mencionados, la Delegación otorgará un plazo de entre diez y treinta días, para el retiro de los elementos respectivos; habiendo transcurrido dicho plazo sin que se realice el retiro, independientemente de la sanción procedente, lo llevará a cabo la Delegación a costa del titular de la autorización.

Tratándose de la incorporación de infraestructura, servicios o elementos a la vialidad por parte de las Dependencias, instituciones y entidades de la Administración Pública, es necesario presentar el aviso de inscripción en el registro delegacional, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para el efecto contenidos en el artículo 141, que son los siguientes:

I.- Documento que exprese las características, dimensiones y especificaciones del elemento a incorporar;

II.- Presentar fotografías, diagramas o fichas técnicas del elemento según corresponda;

III.- Exhibir un croquis de localización del lugar exacto en el que se pretende ubicar el elemento especificando todos y cada uno de los elementos adicionales con que cuenta la vía al momento de la solicitud, en una longitud o diámetro de un kilómetro, respectivamente;

IV.- Indicar la naturaleza del elemento y la finalidad de su incorporación a la vialidad;

V.- Mencionar el número de elementos similares incorporados por la dependencia, institución o entidad solicitante, en la demarcación territorial de que se trate.

Si transcurridos diez días posteriores a la presentación de la solicitud la Delegación no expide la constancia, se tendrá por inscrito el aviso en el registro con el acuse de recibo.

Las delegaciones notificarán a las dependencias, instituciones o entidades de la Administración Pública cuando sea necesario el mantenimiento, preservación o retiro de los elementos o infraestructura incorporada a la vialidad.

Como mencioné anteriormente, lo relativo a la incorporación de elementos a la vialidad, así como su retiro, es algo totalmente nuevo en cuanto a la legislación en materia de transporte. Los motivos por los que se procede al retiro de objetos de la vialidad son: (artículo 135)

- I. No contar con la autorización legalmente expedida para el efecto;**
- II. Cuando los elementos o infraestructura provoquen daños a terceros, impliquen un riesgo inminente o algún peligro para la población;**
- III. En el caso de que habiendo requerido legalmente al titular de la autorización, no se hubiese retirado en los plazos correspondientes; y**
- IV. Cuando se alteren en cualquier forma las condiciones de otorgamiento de la autorización, el diseño, estructura y/o construcción original de los elementos o infraestructura, sin autorización expresa y por escrito de la Delegación.**

Además de esto, para el caso de que la autorización se encuentre vencida, la Delegación elaborará un acta circunstanciada y lo hará ante la presencia de dos testigos y a más tardar dentro de los 3 días siguientes, se notificará al interesado el retiro, poniendo a su disposición los elementos o infraestructura y haciéndole saber que cuenta con un término de 15 días para recogerlos, previo pago de los gastos de ejecución y de la multa correspondiente.

En caso de no recogerlos en el término mencionado, pasarán a propiedad del erario del Distrito Federal. Independientemente de las sanciones procedentes, el titular de la autorización deberá pagar los derechos u honorarios, generados por el servicio de ejecución del retiro de elementos y/o derechos generados por el almacenaje. (Arts. 128 a 144).

III.12 Estacionamientos

Por lo que hace a estacionamientos se suprimieron artículos.

Sólo se agregó un artículo relativo a los estacionamientos privados (artículo 126), en donde se señala que deberán contar con las instalaciones necesarias para garantizar la seguridad de las personas y vehículos; además de que las autoridades delegacionales podrán examinar en todo tiempo que las instalaciones y la construcción reúnan dichas condiciones.

Y aquí haremos un paréntesis para señalar que se eliminaron algunos artículos importantes a mi juicio, uno, es el relativo al hecho de en aquellos estacionamientos que se cobre a los usuarios cualquier cantidad, serán considerados como estacionamientos públicos y otro es la eliminación del artículo que establecía que cuando exista una necesidad fehacientemente comprobada y las características y la capacidad vial lo permitan, la Secretaría podía autorizar el estacionamiento de los vehículos en la vía pública, previo registro y cumplimiento de las disposiciones señaladas en el reglamento respectivo.

III.13. Infracciones y Delitos

Delito, en derecho penal es la *“acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal.”*⁶⁰

Respecto de los delitos, solo se agregó un artículo con relación a la Ley anterior.

“Artículo 166.- El o los responsables de cualquiera de los delitos contemplados en este capítulo, no tendrán derecho a solicitar y obtener concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros o de carga. Al efecto, se hará del conocimiento del Registro Público de Transporte, el nombre y demás datos personales de quien haya cometido alguno de los delitos en comento, a fin de que se proceda al registro correspondiente.”

La infracción *“es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión.”*⁶¹

Con relación a las infracciones y sanciones que se contienen en la presente Ley y su diferencia con la anterior hay que denotar que solamente se aumentaron o incrementaron las multas a que se hacen acreedores los titulares de las concesiones, permisos o autorizaciones; además de que se adicionaron las siguientes fracciones al artículo 156:

“XII. A los concesionarios que no cuenten con póliza de seguro vigente, para indemnizar los daños que con motivo de la prestación del servicio se causen a los usuarios, peatones o terceros en su persona y/o propiedad, tratándose tanto de servicio de transporte de pasajeros como en el caso del servicio de carga, se les sancionará con la cancelación definitiva de su concesión;

⁶⁰ BUNSTER, Álvaro. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo D – H. Op. cit. p. 868.

⁶¹ RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I – O. Op. cit. pp. 1710 y 1711.

XV. A los prestadores del servicio de transporte de pasajeros o de carga, que hagan base en lugares prohibidos o no destinados para ello, se les impondrá una multa de 80 a 130 días de salario mínimo vigente;

XVI. A los prestadores del servicio de transporte de pasajeros o de carga, cuando realicen las maniobras de ascenso y/o descenso de personas, así como de carga o descarga en lugares inseguros y no destinados para tal fin, se les impondrá una multa de que 80 a 130 días de salario mínimo vigente;

XVII. A las personas que incorporen elementos a la vialidad, sin contar con la autorización expedida por la Administración Pública, se les impondrá una multa de 30 a 50 días de salario mínimo vigente y el retiro de los mismos;

XVIII. A las personas que no retiren los elementos incorporados a la vialidad habiendo transcurrido el plazo otorgado por la Administración Pública, se les impondrá una multa de 16 a 30 días de salario mínimo vigente y el pego de los gastos de ejecución;

XIX. A las personas que le den un uso inadecuado, obstruyan o limiten la nomenclatura o señalización vial, se les impondrá una multa de 30 a 50 días de salario mínimo vigente;

XXI. A las personas que dañen, deterioren o destruyan la nomenclatura señalización vial, se les impondrá una multa de 30 a 50 días de salario mínimo vigente;

XXII. Las sanciones por prestar el servicio de transporte en bicicletas adaptadas, contraviniendo lo estipulado en este ordenamiento y cualquier otra violación a la presente Ley, a las condiciones establecidas en la concesión o permiso y a las demás disposiciones y acuerdos de la Administración Pública y cuya sanción no este expresamente prevista, se impondrá multa de 40 a 60 días de salario mínimo; y

XXIII. A las personas que lleven a cabo el transporte de carga de tracción animal en la zona urbana del Distrito Federal, se les impondrá una multa de 20 días de salario mínimo.”

Por último, lo único a resaltar en cuanto a los cambios que sufrió esta nueva Ley, es que anteriormente, a los concesionarios que no contarán con póliza de seguro vigente para indemnizar los daños y perjuicios que con motivo de la prestación del servicio que causaran a los usuarios, peatones y terceros se les

sancionaba con una multa, pero en esta nueva Ley, no se les multa, sino que se les sanciona con la cancelación definitiva de la concesión.

Otra de las sanciones mas temidas por los conductores son las causas de remisión de unidades a los depósitos vehiculares. A este respecto, solo se adicionan dos causas nuevas a las ya existentes en la Ley anterior, que son: 1) cuando los conductores de las unidades de transporte público, mercantil y privado de transporte de pasajeros o de carga tengan la licencia de conductor vencida y, 2) por prestar el servicio de transporte de carga en vehículos de tracción animal en zona urbana, resaltando que en este último caso, deberá entregarse el animal al conductor, poseedor o propietario.

Cabe el comentario de que existen zonas catalogadas o clasificadas como urbanas, que no cuentan con servicio el servicio público de recolección de basura y que remitir el carro al corralón, no sólo implica dejar sin fuente de ingresos a quienes hacen de esa actividad su fuente de ingresos, sino que se deja sin el precario servicio a los habitantes de esas zonas. Creo que ninguna de las dos consecuencias legales obliga al verdadero responsable de prestar el servicio público de recolección de basura a que cumpla con su responsabilidad, ni se le sanciona.

Para concluir, hay que denotar que, si bien formalmente hablando de se trata de una nueva ley, desde el punto de vista material y de contenido, no se trata de una nueva Ley, aún y cuando dicho cambio incluyó al nombre de la misma, sino que más bien, se modificaron y agregaron muy pocos artículos, por lo que bien puede decirse que pudo haberse reformado la anterior ley y no confundir a la ciudadanía con una nueva ley que en esencia no es tal.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA EN EL DISTRITO FEDERAL

Debido a la trascendencia de la reforma a la entonces Ley de Transporte, publicada en mayo de 1999; la Administración Pública del Distrito Federal se dio a la tarea de elaborar nuevos reglamentos, ya que si bien la ley en su artículo segundo transitorio solamente mencionaba modificaciones reglamentarias, es facultad del Ejecutivo local proveer a su exacta observancia las leyes decretadas por la Asamblea de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, Base Segunda, fracción II inciso b):

- c) **Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a la leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles.**

y del artículo 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

Las diferencias sustanciales entre ambas fracciones son:

1.- Mientras la Constitución solamente otorga al Jefe de Gobierno la atribución de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, el Estatuto de Gobierno lo obliga a realizar además lo mismo con los decretos que el propio órgano legislativo expida, y

2.- Que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal especifica, a diferencia del artículo 89 fracción I de la Constitución Política, la forma en la que el Ejecutivo deberá proveer a la esfera administrativa “**mediante reglamentos, decretos y acuerdos**”.

Con fundamento en estos artículos el Jefe de Gobierno publicó el 19 de mayo de 1999 dentro del plazo de 90 días que ordena la Ley en el artículo transitorio mencionado, 3 reglamentos:

- I. Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal.
- II. Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal, y

III. Reglamento para el Servicio de Transporte Público de Taxi en el Distrito Federal.

Posteriormente, también derivado de la Ley de Transporte se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 30 de noviembre de 1999, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Este ordenamiento tiene la peculiaridad de ser el primero que no pertenece a la especie de reglamentos autónomos, es decir que no se encuentran subordinados a una ley, ahora, se encuentra fundamentado en los artículos 1° y 2° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y 1°, 3°, 4°, 7° y 74 de la ley de Transporte del Distrito Federal.

Resulta importante hacer mención de este ordenamiento ya que en el estudio detallado de la problemática del transporte de carga existen disposiciones que organizan o restringen la circulación del transporte de carga.

IV.1. Facultad Reglamentaria

La doctrina reconoce la existencia de dos tipos de reglamentos: *“Los autónomos, que cuentan con existencia y validez propia; y por otro los llamados reglamentos heterólogos, los cuales tienen como objetivo facilitar la exacta observancia de la ley a la cual reglamentan, sin poder en ningún caso contrariar el espíritu de la ley en mención o bien rebasar sus límites y principios.”*⁵²

*“Los reglamentos son normas generales expedidas para facilitar la aplicación, en la esfera administrativa, de las normas generales de mayor rango, o sea, de las leyes.”*⁵³

Por su parte, el maestro Andrés Serra Rojas dice: *“La legislación mexicana considera varios tipos de reglamentos administrativos, o reglamentos de autoridad a los cuales vamos a hacer referencia.*

- a) *Reglamentos ejecutivos. Estos reglamentos son a los que se refiere la fracción primera del artículo 89 de la Constitución y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión.”*
- b) *Los reglamentos gubernativos y de policía cuya elaboración compete a la asamblea de representantes del D.F.. el artículo 21 constitucional dispone en su parte relativa: ...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...”*

⁵² RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo. *La facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación*. Nueva Colección de Estudios Jurídicos, JUS, México, 1991, p. 13-14.

⁵³ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 2002. p. 487

- c) *Por último debemos mencionar los reglamentos interiores de la Administración Pública, que contienen el poder disciplinario de la misma, que tienen por finalidad regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas.*
- d) *La doctrina extranjera alude a los reglamentos delegados, que completan la ley que ha señalado su materia y objeto; los reglamentos de necesidad, dictados por el Ejecutivo para casos excepcionales, aun contrariando la ley. Estos tipos de reglamentos se apartan de nuestra legislación, el primero por innecesario y el segundo, porque invade los caos señalados en el artículo 29 constitucional.*

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, han de expedirse todos los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, en los artículos 49 y 87, alude a un tipo especial de reglamentos: los relativos a las condiciones generales de trabajo y el reglamento de escalafón⁵⁴

El Maestro Rafael Martínez Morales los clasifica de la siguiente manera: Reglamentos particulares; reglamentos internos de los órganos del estado; reglamentos autónomos; reglamentos de necesidad y, reglamentos administrativos.

"El derecho como sistema normativo de toda la sociedad, regula innumerables aspectos de la actividad de los gobernados, pero concede a éstos la potestad de autonormarse en sus interrelaciones, ya sea que se trate de asociaciones, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, etcétera.

En el Poder Ejecutivo Federal, los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos de estado; éstos son expedidos por el presidente de la república, y corresponde a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo según prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el poder Legislativo, cada cámara formula y emite su propio reglamento interior; es la constitución política la que directamente les otorga la facultad reglamentaria. No obstante, tales reglamentos deberán sustentarse en la ley correspondiente.

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal asigna al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia para elaborar el reglamento interior correspondiente.

Los reglamentos de necesidad son emitidos por el ejecutivo para hacer frente, precisamente, a una situación de urgencia, llámese guerra, calamidad pública, catástrofe, plaga, epidemia, etc.

⁵⁴ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. Op. Cit. pp.200-203.

*El reglamento administrativo es un conjunto de normas jurídicas creadas por el titular de la administración pública, que desarrollan principios establecidos en una ley.*⁵⁵

Respecto a la naturaleza y alcances de la figura reglamentaria puedo afirmar, al igual que el Maestro González Oropeza, que el reglamento *“es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa.*⁵⁶

*“La naturaleza del reglamento ha causado controversia doctrinal ya que se trata de un acto administrativo que tiene por objeto ejecutar la ley, además que se trata de un acto que emana del titular del Poder Ejecutivo, es decir de un servidor público electo que sólo recoge el parecer de la estructura burocrática.”*⁵⁷

A manera de comentario y como acotación de lo expresado por la doctrina respecto a que el titular del Poder Ejecutivo sólo recoge el parecer de la estructura burocrática para la realización del reglamento, puedo afirmar que como consecuencia de la pluralidad política en la toma de decisiones resulta cotidiano que la Administración Pública haga circular y tome opiniones del proyecto de reglamento entre los sectores sociales, académicos, económicos o políticos a quienes va dirigido el ordenamiento para enriquecerlo y lograr la concertación de opiniones entre los sectores sociales con lo que la norma administrativa adquiere eficacia y a la vez se legitima.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha emitido jurisprudencia sobre la naturaleza del Reglamento así como de sus alcances:

“ El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a). La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b). La de ejecutar dichas leyes; y c). La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del

⁵⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. Y 2º cursos*. Op. Cit. p. 309.

⁵⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. Tomo P-Z p. 2751.

⁵⁷ Idem. P. 2751

reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.⁵⁸

Queda claro entonces que la finalidad del reglamento es desarrollar, particularizar y complementar las leyes administrativas, pero no suplirlas, limitarlas o rectificarlas.

Desde el punto de vista del sujeto facultado para emitirlos también es suficientemente explorado que se trata de una facultad exclusiva del Presidente de la República, ni los Secretarios de Estado pueden emitir un ordenamiento de esta naturaleza, así lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia:

“...Adviértase, al respecto, que ninguna de estas potestades es conferida por la Constitución a otros órganos estatales distintos de los nombrados, como sería los Secretarios de Estado, de quienes ni siquiera es predicable la facultad reglamentaria dado que está reservada en exclusiva al Presidente de la República, como único titular del Poder Ejecutivo Federal con arreglo al artículo 80 de la propia Constitución; en realidad, los Encargados de Despacho son auxiliares del Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, a la vez que integrantes de la Administración Pública Federal conforme a lo preceptuado por el artículo 90 del ordenamiento fundamental. Sin embargo, lo anterior no significa que se niegue a los Secretarios de Estado todo género de facultades normativas puesto que en su carácter de titulares del Ramo y superiores jerárquicos, gozan de un poder de mando natural sobre sus inferiores y de organización en el ámbito interno de sus dependencias; desde luego, los efectos del ejercicio de ese poder no pueden trascender a los gobernados, en virtud de que estos

⁵⁸ REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. Séptima Época. Segunda Sala. Tomo 60 tercera parte. Semanario Judicial de la Federación. P. 49.

funcionarios son simplemente servidores públicos no dotados de supremacía general sobre el pueblo.⁵⁹

Debido a que los reglamentos comparten naturaleza con las leyes ya que ambos poseen los elementos de generalidad y abstracción, son tratados bajo los mismos principios que regulan los amparos contra leyes:

“Los principios que regulan los amparos contra leyes son aplicables a los amparos contra reglamentos expedidos por el Presidente de la República, en virtud de que las leyes y los reglamentos son sustancial e intrínsecamente de la misma naturaleza, pues son idénticos en cuanto a su generalidad y abstracción, y su única distinción es desde el punto de vista del órgano que los genera, es decir, la ley es un acto formalmente legislativo por provenir del poder legislativo y el reglamento es un acto formalmente administrativo por provenir del poder ejecutivo; pero ambos actos (ley y reglamento) son materialmente actos legislativos por ser de naturaleza impersonal, genérica y abstracta, por lo que su impugnabilidad en vía de amparo amerita idéntico tratamiento, siendo aplicables a los juicios de amparo en que se impugnen reglamentos, las mismas disposiciones que rigen en los amparos contra leyes.”⁶⁰

Para lograr obligatoriedad, los reglamentos dependen del refrendo administrativo que se encuentra previsto en el artículo 92 de la Constitución y, en materia local, en el tercer párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

“Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, según la materia de que se trate, y cuando se refieran a materias de dos o más secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes.”

⁵⁹ REGLAMENTOS. EL ARTÍCULO 80 CONSTITUCIONAL NO OTORGA COMPETENCIA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA EXPEDIRLOS. DISTINCIÓN ENTRE LEYES Y REGLAMENTOS. Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo 205-216 sexta parte. Semanario Judicial de la Federación. P. 417.

⁶⁰ AMPARO CONTRA LEYES. LOS PRINCIPIOS QUE LO REGULAN SON APLICABLES AL AMPARO CONTRA REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. OCTAVA ÉPOCA. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: VII-mayo. Semanario Judicial de la Federación. Pag. 142.

Existe pues la obligación del Secretario de Estado de autenticar el acto administrativo reglamentario que afecte directamente la órbita de sus atribuciones y sin este requisito no deben ser obedecidos.

El maestro Gabino Fraga dice que *“a primera vista en un régimen presidencial, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a) que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente, y b) que el presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.”*⁶¹

La obligación de promulgar o publicar las normas le corresponde en el ámbito federal a la Secretaría de Gobernación y en el ámbito local a la Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal, que depende directamente del Jefe de Gobierno de la Ciudad.

La Suprema Corte ha definido que los términos promulgar y publicar son sinónimos, a pesar que en ámbito doctrinal se les dan matices diferentes.

“La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la Ley Fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución.”⁶²

Y la publicación:

“...es el medio jurídico a través del cual se da a conocer la norma a la población, con el propósito de que tenga conocimiento cierto de su existencia y pueda exigirse su cumplimiento por la autoridad, constituyendo la etapa final del proceso de creación de esta clase de disposiciones, teniendo el órgano emisor la facultad de señalar el día en que entrará en vigor, lo que frecuentemente realiza relacionándolo con la fecha de publicación en el periódico oficial correspondiente, sin que exista obligación de hacer dicha precisión. Lo anterior permite concluir que la publicación de un reglamento en el Diario Oficial de la Federación por el Secretario de Gobernación no es una actividad inherente al ejercicio de la facultad reglamentaria

⁶¹ FRAGA Gabino. Op. Cit. p. 177.

⁶² PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES. Séptima Época. Pleno. Tomo: 139-144 primera parte. Semanario Judicial de la Federación. Pag. 224.

conferida al presidente de la República, porque constituye únicamente el requisito necesario para hacer exigible el contenido de la norma a los gobernados, actividad que ninguna relación guarda con la materia sustantiva de regulación, elaborada con fundamento en el artículo 89 fracción I de la Carta Magna, motivo por el cual no puede considerarse que a través de la publicación se esté haciendo uso de la atribución exclusiva del titular del Ejecutivo Federal.⁶³

Para el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, "la promulgación no es una facultad, sino una obligación del presidente (Art. 89, frac. I), y su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña".⁶⁴

Teniendo claro el sujeto que hace el reglamento, su naturaleza y objeto, como género o figura administrativa, nos proponemos estudiar a la especie, que para el caso lo constituye el Reglamento para el servicio de transporte de carga en el Distrito Federal vigente. (Gaceta Oficial del Distrito Federal del 23 de agosto de 1999).

Como relaté a lo largo del capítulo anterior, la entonces Ley de Transporte del Distrito Federal sufrió en 1999, reformas, adiciones y derogaciones que cambiaron su fisonomía por completo, resultado de un intenso cabildeo llevado a cabo por la administración que acompañó la primera elección directa de un Jefe de Gobierno en la ciudad.

Estos cambios profundos a la Ley trajeron consigo la necesidad de adecuar los reglamentos derivados de la misma y así, se estudió la forma en la que ésta se daría, pues la ley otorga en sus artículos transitorios 90 días para ello. Si bien es cierto que el órgano legislativo no puede obligar al órgano ejecutivo a cumplir con una facultad propia en plazo determinado, era necesario para la propia administración demostrar su eficiencia cumpliendo con el plazo fijado por la Asamblea de Representantes; así la Secretaría de Transportes y Vialidad se vio en la disyuntiva de elaborar los cambios que los reglamentos requerían, o bien elaborar los proyectos de nuevos reglamentos, llegando a la conclusión que los cambios sufridos por la ley eran de tal magnitud que requerían de nuevos cuerpos reglamentarios.

⁶³ REGLAMENTOS. SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYE EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 89 FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN. Novena época. Segunda sala. Tomo: VI, septiembre de 1997. tesis 2ª. CV/97. Semanario Judicial de la Federación. Pag. 412.

⁶⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México 2001. Décimocuarta edición actualizada. pp.783.

El capítulo primero del Reglamento, denominado Disposiciones Generales, contiene ocho artículos y en ellos, se desarrollan los siguientes temas: su objeto; las definiciones necesarias; las modalidades del transporte de carga; mención a la normatividad a que está sujeto el transporte de carga de sustancias y residuos peligrosos; las tarifas; la prohibición del servicio de carga de tracción animal; la especificación de que para los estudios técnicos y los programas de explotación necesarios para la revalidación, prórroga, modificación o adecuación de las concesiones y equipamiento auxiliar de transporte deberán realizarse por perito técnico en materia de transporte inscrito en el Registro Público de Transporte y la salvedad de permiso para el transporte de artículos personales en vehículos particulares cuando las dimensiones de la carga no sobrepasen el compartimento de carga o se obstaculice la visibilidad del conductor.

El reglamento comienza por establecer que es un ordenamiento de orden público e interés general y que tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley de Transporte del Distrito Federal en materia de prestación del servicio de transporte de carga y sus equipamientos auxiliares en el Distrito Federal.

Las disposiciones de orden público, dice Carlos Sempé Minvielle, son *“cuando se dispone que una ley es de orden público, se busca que su cumplimiento sea obligatorio; que no quede a la voluntad del particular, sujetarse o no a lo dispuesto por la norma.”*

“Otro propósito que se busca, es que no proceda la suspensión en los amparos contra actos de autoridad basados en una ley declarada de orden público por el legislador. La Ley de amparo (art. 124) dispone que la suspensión se decretará cuando, entre los requisitos, no “se contravengan disposiciones de orden público”.

“El Pleno de la Suprema Corte ha resuelto que si bien “la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su resolución”.

“Las leyes por definición son normas abstractas y generales, pero eso no significa que todas sus disposiciones sean de orden público.”

“La Suprema Corte ha sostenido que no basta que el acto se funde formalmente en una ley de orden público, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, sino que es menester analizar el caso específico, ya que “no todas afectan directamente al orden público, y cuando sólo de manera indirecta lo afectan, los efectos de las leyes pueden suspenderse sin perjuicio de la sociedad y el Estado”. En ese mismo sentido no se puede “negar la suspensión bajo el argumento de que ella responde al interés general y es de orden público, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características”.⁶⁵

⁶⁵ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. *Técnica Legislativa y Desregulación*. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México. 2000. pp. 68 y 69.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano dice: *“En un sentido técnico, la dogmática jurídica con “orden público” se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la “autonomía de la voluntad”) ni por la aplicación de derecho extranjero.”*

“La doctrina reconoce esta idea de orden público cuando indica que el orden público, como institución jurídica, se construye de “principios y axiomas de organización social que todos reconocen y admiten, aun cuando..no se establezcan” (Alfonsin)...”

“El orden público, independientemente de su significado –en gran medida equivoco- (Bernard) funciona como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos o se impide que ciertos actos jurídicos válidos tengan efectos dentro de un orden jurídico específico.”

“La doctrina contemporánea siguiendo la tradición romanística, señala que el orden público es el dominio de las leyes imperativas, por oposición a las leyes dispositivas o supletorias (Carbonier). Igualmente la doctrina contemporánea insiste en que el concepto de orden público no debe confundirse con la noción de derecho público (derecho constitucional, administrativo) son, normalmente disposiciones de orden público. Sin embargo, están lejos de comprender todo el orden público.”

“La noción de orden público propia de la dogmática civil no se deja encerrar dentro de una enumeración. El orden público es un mecanismo a través del cual el Estado (el legislador, o en su caso el juez) impide que ciertos actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad (Carbonier).”⁶⁶

José Saenz Arroyo nos dice:

“La expresión “orden público” alude a dos conceptos, en diversas normas vigentes: El primero de ellos corresponde al de paz pública, vida de relación pacífica y ordenada en el seno de una comunidad; el segundo concepto corresponde a la naturaleza de una norma, en orden al tipo de interés jurídico que tutela; se refiere a un interés que atañe a la sociedad en general, a una clase social o a intereses particulares requeridos de especial protección, en contraste con las normas que tutelan intereses meramente privados y disponibles por sus titulares.

En el artículo 6° constitucional se dispone que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición sino cuando se atente contra ciertos bienes tutelados por la norma, entre ellos el orden público; este “orden público” es el referido en primer término en el párrafo anterior de este

⁶⁶ TAMAYO SALMORÁN, Rolando. *Diccionario Jurídico Mexicano*. op. cit. . Tomo I-O. p.p. 2279 y 2280.

trabajo: la paz pública. Precisamente el artículo 7° utiliza con el mismo sentido la expresión "paz pública", como límite a la libertad de expresión escrita, en lugar de "orden público".

*En cambio, el artículo 1830 del Código Civil establece la ilicitud de todo hecho que es contrario a las leyes de orden público. El mismo código dispone en el artículo 8° que los actos contrarios a las normas prohibitivas o de interés público serán nulos, salvo cuando una ley ordenen lo contrario. En estos casos se está aludiendo a un tipo de normas, las de orden público, que no se pueden renunciar como sucede en los casos de normas que sólo establecen derechos privados o los derechos de terceros, conforme a la previsión del artículo 6° del propio ordenamiento civil.*⁶⁷

Respecto del interés general, el Lic. Carlos Sempé Minvielle nos dice: *"hay autores que parecen asimilarlo con el interés social: "noción del interés general, es decir el interés social para atender una necesidad general y apremiante a cargo del poder público"*⁶⁸

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales dice que: *"la expresión interés general es, en realidad, un equivalente legal y doctrinariamente del interés público; son dos expresiones para designar una misma figura."*

*"A pesar de esa sinonimia normalmente aceptada, es nuestro criterio preferir la expresión interés público, porque en rigurosa lógica sería muy discutible hablar de generalidad en tratándose de fines, deseos y metas de una sociedad; siempre habrá quien discrepe de los objetivos mayoritarios."*⁶⁹

El mismo autor dice que el interés público: *"debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado. Ante tal posición, el derecho tiene la obligación de emitir una norma protectora de dicho bien, de esa manera el interés público toma relevancia jurídica."*⁷⁰

De lo expuesto por los autores citados anteriormente, puedo colegir que la noción de orden público, al igual que la noción de interés general, pertenecen a lo que en técnica legislativa se llama "Reserva de Ley" y se entiende como tal *"el conjunto de materias que de manera expresa o implícita la Constitución encomienda en exclusiva al legislador y que no puede dejarse al reglamento. Una ley que omita regular aspectos que correspondan en exclusiva al legislador, resultaría inaplicable jurídicamente, ya que el reglamento no podría llenar esas lagunas."*

⁶⁷ SAENZ ARROYO, José. *Técnica Legislativa*. Editorial Porrúa. México 1988. p.p. 86, 87.

⁶⁸ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. Op. cit. p. 70.

⁶⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México.1994. p.209.

⁷⁰ Ibidem. p. 199.

“La Suprema Corte recientemente se pronunció respecto del principio de reserva de ley, al señalar que “prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos.”⁷¹

Dentro del capítulo titulado Reserva de Ley, el Lic. Sempé Minvielle enumera y explica las materias relacionadas con la reserva de la ley y entre ellas se encuentran el orden público y el interés general, por lo tanto, cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal calificó a las normas reglamentarias de transporte de carga como de orden público e interés general transgredió el principio de reserva de ley, pues a quien le corresponde hacer esa calificación es al legislador, en este caso, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los efectos de la reserva de ley ante los reglamentos administrativos, José Roldán Xopa los explica de la siguiente manera: *“Este ha sido uno de los terrenos más explorados por la doctrina, particularmente la española. Si, recurrimos a Luciano Parejo, la reserva de la ley, es una reserva sobre la decisión. Que la decisión sea tomada por otros órganos diversos al facultado o por un ordenamiento diverso a la ley aun cuando tenga la misma jerarquía o jerarquía inferior significaría una alteración a las normas constitucionales de competencia y de regulación del sistema de fuentes (de normas) y por lo tanto se derivaría una creación irregular (inconstitucional) de normas subconstitucionales.”⁷²*

Observando el artículo 1° del Reglamento de Transporte de Carga expedido en 1997 y abrogado por el reglamento que se comenta, es posible darse cuenta que en aquel, el Ejecutivo Federal al expedir el Reglamento, no calificó a sus normas con las características que nos ocupan.

En el caso que comento, quizás se buscó establecer que el ordenamiento tenga carácter obligatorio, pero esa buena intención no es suficiente para fundamentar la invasión de facultades ocasionada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en contra de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, invasión que podría impugnarse o solucionarse a través de la interposición de una controversia constitucional, para que fuera la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resarciera el orden constitucional.

El artículo 2° contiene las definiciones necesarias para evitar la repetición innecesaria de los conceptos que reiteradamente emplea la ley. El primero de ellos es el equipamiento auxiliar.

El equipamiento auxiliar, según el propio reglamento de carga comprende a la Base o sitio de servicio, a la estación de servicio y a la caseta.

La Base o sitio de servicio, son autorizados por la Secretaría, se encuentran en la vía pública y solamente los pueden solicitar los prestadores del servicio público de carga, no así quienes prestan los servicios mercantil, privado y

⁷¹ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. Op. cit. p.49.

⁷² ROLDÁN XOPA, José. *Derecho Público y Modernidad. Estudios Jurídicos*. Editora Laguna. México 1999. p. 85.

particular. Se trata de un elemento que diferencia al servicio público de carga de los otros servicios.

La estación de servicio es un local de uso común en donde se estacionan para su encierro o mantenimiento, los vehículos destinados a la prestación del servicio público y mercantil de transporte de carga. Si este local tiene como finalidades el mantenimiento y encierro de vehículos, no veo la razón por la cual deba ser exclusivo de los servicios público y mercantil, ya que el servicio privado, también pudiera tener acceso a este equipamiento. Respecto de éste equipamiento, el reglamento no menciona si está sujeto a permiso o autorización. Suponiendo que a falta de especificación reglamentaria debe elegirse lo menos gravoso para el particular, la Secretaría de Transportes debería optar por emitir una autorización, pues el enunciado de la fracción I, al definir el equipamiento auxiliar nos indica que **“son susceptibles de autorización o permiso.”**

La caseta es el espacio físico sujeto a permiso que se destina para la contratación del servicio público de carga. Si el servicio público de carga es el que se presta mediante sitio o base de servicio en la vía pública, es fácil comprender que para llevar a cabo las contrataciones tenga por fuerza que necesitar una caseta.

Después de estas definiciones se encuentran las de: Ley, Reglamento, Secretaría, sustancias tóxicas o peligrosas que se encuentran equiparadas con las sustancias y residuos peligrosos en la legislación federal.

El artículo 3°, prevé que de acuerdo con lo establecido en la Ley, el servicio de transporte de carga consta de cuatro modalidades: Servicio Público, Servicio Mercantil; Servicio Privado y Servicio Particular.

IV:2. Con relación a las modalidades del Servicio de Carga

La Ley de Transporte, en artículo 1°, dice que **“tiene por objeto regular la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal en todas sus modalidades”** y, el Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal, en su artículo 3°, establece que: **“El servicio de transporte de carga tendrá las modalidades siguientes:”**, pero ninguno de los dos cuerpos normativos especifican qué es una modalidad.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se encuentran dos clases de modalidades:

Las modalidades a la propiedad: *“Es la facultad del Estado mexicano para modificar el modo de manifestación o externación de los atributos de la propiedad, por razones de interés público o social.”*⁷³

⁷³ MADRAZO, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. Tomo I-O. p. 2143.

También se encuentran las modalidades de las obligaciones que son: *“Características de las obligaciones que afectan el nacimiento o la resolución de las mismas, sin modificar sus elementos esenciales”*

Para la doctrina *“modalidad es un cierto aspecto, una manera de presentarse una cosa, una forma que puede ser variable, sin que cambie la esencia de esa cosa.”*⁷⁴

Entiendo entonces que las modalidades del transporte de carga son las formas o los modos en que se presta el servicio. Estas formas o modos tienen que ver, en forma directa con los fines de cada modalidad de servicio, es decir al destino al que están sujetos.

La fracción I del artículo 3° define al servicio público de carga diciendo: **“Es la modalidad a través de la cual la Administración Pública del Distrito Federal satisface las necesidades de servicio de transporte de carga, por sí o a través de concesionarios, el cual se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida al público en general en bases o sitios de servicio”**. Esta fracción es idéntica a la contenida en el artículo 2° de la Ley y que define al Servicio Público de Transporte.

La pregunta que salta a la mente en primer lugar es: ¿el transporte de mercancías es un servicio público que debe prestarlo el Estado, mediante la administración pública o a través de concesionarlo a los particulares?. ¿en que se basó el legislador para calificarlo de esa manera?.

Comprendo que el transporte de pasajeros sea una obligación del Estado que debe prestarse a través de la administración pública o bien mediante una concesión, pero el de transporte de mercancías no comprendo la razón.

La calificación de servicio público de una actividad, la hace el legislador cuando considera que posee las características de: generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad y que tiene como propósito la satisfacción de necesidades públicas de carácter esencial. Además, poseen un régimen jurídico especial, es decir, que existen normas y *“mecanismos en la Constitución y en las leyes laborales y administrativas, para que no se afecte la continuidad de dichos servicios con motivo a las huelgas o paros patronales. Sí, el artículo 123, Apartado A, fracción XVIII, constitucional, establece en relación con la huelga en los servicios públicos, la obligación de los trabajadores de dar aviso a la Junta de Conciliación y Arbitraje, con diez días de anticipación a la fecha señalada para la suspensión del trabajo.*

Por su parte, el artículo 459, en relación con el 920, fracción III, ambos de la Ley Federal del Trabajo, establece que la huelga será legalmente inexistente cuando no se cumpla con el plazo antes señalado. Además el artículo 466 de dicho ordenamiento laboral, preceptúa que los trabajadores huelguistas deberán continuar prestando los siguientes servicios:

⁷⁴ GARCÍA MENDIETA, Cármen. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op.Cit. Tomo I –O. p. 2145.

- I. Los buques, aeronaves, trenes, autobuses, y demás vehículos de transportes que se encuentren en ruta, deberán conducirse a su punto de destino; y
- II. En los hospitales, sanatorios, clínicas y demás establecimientos análogos, continuará la atención de los pacientes recluidos al momento de suspenderse el trabajo, hasta que puedan ser trasladados a otro establecimiento.

Dichos servicios son considerados públicos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 925 de esa ley laboral. Cuando los huelguistas se nieguen a prestar tales servicios, el patrón podrá utilizar el auxilio de la fuerza pública a fin de que puedan prestarse satisfactoriamente dichos servicios públicos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 936 de tal ordenamiento legal.

En el orden administrativo también existen leyes que establecen medidas que la Administración Pública deberá adoptar para evitar que los servicios públicos se vean interrumpidos por tales causas, o por otras que impidan, de igual manera, su continuidad como es el caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que en su artículo 112 establece la facultad del gobierno para la requisición de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como juzgue conveniente, entre otros supuestos, por grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, lo cual puede originarse por la huelga en tales servicios públicos⁷⁵

En el Reglamento que estudio, el único servicio de transporte de carga que es concesionado, es el servicio público, cuya definición nos dice que es el que se presta en bases o sitios de servicio.

Si tomamos en cuenta que el cuerpo normativo que comento reglamenta a la Ley de Transporte del Distrito Federal y en virtud de las reformas, adiciones, derogaciones y modificaciones publicadas el 19 de mayo de 1999, y que esa Ley en su artículo 30 establecía: **“En ejercicio de las facultades conferidas en esta Ley, la Secretaría otorgará concesiones para la prestación de los servicios públicos de transporte de pasajeros y sitios o bases de servicio de transporte de carga.”**

Para los efectos de esta ley y sus ordenamientos reglamentarios, constituye servicio público de transporte de carga, exclusivamente el que realizan las personas físicas o morales en los sitios o bases de servicio, al amparo de la concesión y demás documentos expedidos por las autoridades competentes.” Comprendo que en virtud de esta disposición, el Reglamento sujeta al régimen de concesión, exclusivamente al servicio público. Si tomamos en cuenta que el régimen concesionado requiere de una licitación y cuyo procedimiento se encuentra directamente vinculado con las propuestas técnicas y económicas que los interesados presentan a la Administración Pública para la

⁷⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Op. Cit. pp. 237 y 238.

mejor prestación del servicio y, que la duración de la concesión tiene que ver directamente con los montos de inversión y su recuperación; no comprendo como el legislador de las reformas de 1999 cambió el régimen de permisos que se venía usando y que es más ágil y más propio debido a la naturaleza del servicio.

Se dejó el peso del proceso licitatorio, propio de los grandes inversionistas y de los plazos mayores de recuperación de inversión, al servicio más raquítico de los cuatro que la ley y el reglamento prevén. Cabe señalar que el reglamento publicado el 3 de diciembre de 1997, que fue abrogado por el que se comenta, en su artículo 5° establecía: **“las personas interesadas en prestar el servicio de transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, podrán hacerlo previa obtención del permiso respectivo”**.

Digo que el servicio público de transporte de carga es el más raquítico de los cuatro que señala el reglamento, en virtud de que es este servicio el que presenta más atraso en la renovación de su parque vehicular; es en el que más localizado está el fenómeno hombre – camión; en suma, se trata del servicio que todos conocemos como de mudanzas que se encuentra en las esquinas o parques de la ciudad y que dista mucho de contar con el monto de las inversiones que se presentan en los servicios mercantil y privado de carga, a los que pertenecen las grandes empresas del país.

Este esquema de concesión para la más pequeña de las modalidades del transporte de transporte de carga, desde el punto de vista de la desregulación administrativa que permite la agilización de trámites ante la administración pública y consecuentemente la reactivación económica, se trata de una regresión que no tiene razón de ser.

Si el artículo 3° de la Ley anterior establecía que: **“Es de utilidad pública e interés general la prestación de los servicios públicos de transporte en el Distrito Federal,...”**, esta declaración es suficiente para salvaguardar a la modalidad de servicio público como poseedor de un régimen especial de derecho.

No existe razón económica de peso, ya que no es este servicio el que puede, en un momento dado, bloquear el abasto de mercancías diarias; por el contrario, es el transporte de carga privado y mercantil los que pueden paralizarla.

Por lo anteriormente expuesto resulta oneroso para el servicio público de carga estar bajo el régimen de concesión.

La fracción II del artículo 3° define al Servicio Mercantil de Carga como **“la modalidad mediante la cual, previo permiso correspondiente, las personas físicas o morales debidamente registradas, prestan al público el servicio de transporte de carga.”**, queda claro desde su definición que este servicio se presta al público en general y que es permissionado.”

La fracción III define la modalidad de servicio privado como **“la modalidad mediante la cual, previo permiso correspondiente, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de carga, relacionadas**

directamente ya sea con el cumplimiento de su objeto social o con la realización de actividades comerciales, sean éstas de carácter transitorio o permanente. “

Este servicio se encuentra subdividido en:

- a) Destinado a una negociación o empresa;
- b) De valores o mensajería;
- c) Carga de sustancias tóxicas o peligrosas, y
- d) Carga especializada en todas su modalidades.”

Y remata estableciendo: **“Estos servicios podrán solicitarse bajo la modalidad de servicio mercantil, siempre que se presten a terceros, generen un pago y se cumplan los requisitos indispensables para ello.”**

Se trata de un servicio permissionado, dedicado al traslado de mercancías propias del objeto social de la empresa, por ello es que el artículo 20 del reglamento que se comenta, especifica que es necesario que no se genere un cobro por el servicio o se preste al público en general, ya que se presta el servicio a terceros y se genera por ello un ingreso, estaríamos en presencia de un servicio mercantil.

Llama la atención que las subdivisiones que presenta el servicio privado y que pueden ser mercantiles, se traten, algunas de ellas, de actividades de competencia federal.

La primera subdivisión sería la clásica a la que se dedica este servicio: a una negociación o empresa, y que no presenta mayores problemas de conceptualización.

La segunda que se denomina de valores o mensajería: esta actividad es de orden federal, así lo establece la Ley del Servicio Postal Mexicano, que en su artículo 3° dice: **“Los actos relativos a la prestación del servicio público de correos y de los servicios diversos a que se refiere esta Ley son de competencia federal.”**

Para los efectos de la Ley se comprenderá por servicios diversos a: **“La recepción, transportación y entrega de envíos, distintos a la correspondencia.”**

Y el artículo 7° establece que : **“Las personas físicas o morales que proporcionen servicios diversos, estarán sujetas a esta Ley y a la de Vías Generales de Comunicación.”**

La ley regula dos actividades primordialmente, el servicio de correos y los servicios diversos. El servicio de correos es un servicio público reservado al Estado y tiene como finalidad la recepción, transportación y entrega de correspondencia. La correspondencia, de conformidad con lo que preceptúa el

artículo 13 de la Ley posee límites de peso y dimensiones, mas allá de los cuales, deja de considerarse como correspondencia y pasan a la categoría de envíos. El servicio de recepción, transportación y entrega de envíos puede ser prestado por personas físicas o morales que proporcionen servicios diversos, pero dichas personas están sujetas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7°, a esta ley y a la Ley de Vías Generales de Comunicación.

La Ley de Transporte del Distrito Federal de 1995 y sus reformas del 19 de mayo de 1999 y el Reglamento para el Servicio de Carga en el Distrito Federal, prevén esta modalidad, no para regular la actividad en sí, ya que esta es de competencia federal, sino para efectos de controlar el peso de las unidades en relación con el **“diseño de las vialidades necesarias y los dispositivos de control de tránsito”**, según establece el artículo 7° fracción XI de la Ley. Además, de la facultad anterior, la Secretaría, en el mismo artículo señala en sus fracciones XII, XIV, XV XXII y XXXI facultades como: **“ Coordinar acciones, que en materia de medio ambiente lleven a cabo las autoridades competentes en relación con la prestación de los servicios público, privado y particular de transporte así como promover el uso de combustibles alternos; Redistribuir, modificar y adecuar los itinerarios, rutas y recorridos, de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas para la planeación del transporte; dictar los acuerdos necesarios para la conservación, mantenimiento y renovación del parque vehicular destinado a la prestación de los servicios público, mercantil y privado de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal implementando las medidas adecuadas para mantener en buen estado la infraestructura utilizada para tal fin; Promover en coordinación con las autoridades federales los mecanismos necesarios para regular, asignar rutas, reubicar terminales y en su caso, ampliar o restringir el tránsito en el Distrito Federal del transporte de pasajeros y de carga del servicio público federal, tomando en cuenta el impacto ambiental y el uso del suelo; Determinar con base en los estudios correspondientes, las características y especificaciones técnicas de las unidades, parque vehicular e infraestructura de los servicios de transporte de carga y pasajeros en el Distrito Federal y, Adoptar todas las medidas que tiendan a eficientar y regular el transporte de pasajeros y de carga y en su caso, coordinarse con las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal para este propósito.** Además de las fracciones anteriores, el artículo 11 de la ley establecía que **“La Secretaría promoverá las acciones necesarias para que las vialidades peatonales existentes, los corredores, andenes y en general la infraestructura de conexión de los diversos medios de transporte, se mantengan en buen estado, con el fin de proporcionar a los usuarios y peatones el tránsito seguro por estas, llevando a cabo las medidas necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso de la población infantil, escolar, personas con discapacidad, de la tercera edad y mujeres en período de gestación.”** Así, si una empresa se encuentra permitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar el servicio de envíos, podrá prestar el servicio dentro del Distrito Federal siempre y cuando cumpla con las disposiciones mencionadas anteriormente

dentro del ámbito territorial del Distrito Federal. Estas disposiciones son las correspondientes a las materias de vialidad, rutas, horarios y tránsito.

No se trata de complementar las disposiciones de carácter federal que deben cumplirse para la prestación del servicio, sino de disposiciones claramente locales que tienen que ver con el peso de los vehículos por condiciones asfálticas, vialidades idóneas y horarios para el tránsito. En idéntico sentido se aplican las normas reglamentarias locales para quienes prestan el servicio de sustancias tóxicas o peligrosas o de carga especializada.

La carga especializada en sus modalidades de mercantil o privada comprende según lo establece el artículo 23 del Reglamento que se comenta: **“El servicio de carga especializada comprende, entre otros, el servicio de arrastre y salvamento, transporte de materiales de construcción y automóviles sin rodar en vehículo tipo góndola.”** Aunque la disposición reglamentaria no es limitativa sino declarativa, al admitir que menciona algunas actividades que forman parte del servicio de carga especializada, no existe disposición alguna en materia de transporte de carga, ya sea acuerdo, decreto o norma técnica que menciona a más actividades que se consideran como carga especializada.

El servicio de carga es especializada, en virtud de que para llevarla a cabo se hace necesario que a los transportes se les hagan adaptaciones que permitan llevar a cabo sus labores. Esta razón intrínseca subyace en el concepto de especialización en el transporte, pero ¿que pasará si utilizando el método literal para la interpretación reglamentaria, afirmo que, en virtud de que el transporte de materiales de construcción se encuentra entre las actividades mencionadas en el reglamento como de carga especializada, infiero que cualquier camión que transporte ladrillos y que por lo tanto, no necesite de adaptación alguna, es objeto de este permiso?. Es de suponer que si como transportista me constituyo como de carga especializada los dividendos por la prestación del servicio serán mayores, sin que haya invertido cantidad alguna en los vehículos con los que presto el servicio, redundando a mi favor en una ganancia extra.

Jurídicamente hablando, en virtud de que la ley y los reglamentos derivados de ella, no hacen distinción que permita diferenciar si quedan excluidos de la clasificación de especializados los vehículos que no requieren adaptación, es regla general que cuando la norma no diferencia, el intérprete no debe distinguir.

Buscando la equidad en la norma reglamentaria, sería deseable que se especificara en la misma, que los vehículos que no presenten adaptaciones no pueden entrar en esta clasificación, pues no presentan la especialización, objeto primordial de la distinción legal.

El servicio particular de carga establecido en la fracción IV del artículo 3° del Reglamento, **“es la modalidad mediante la cual, previo registro ante la administración pública del Distrito Federal, las personas morales cuyo objeto sea realizar actividades de asistencia pública o privada satisfacen sus**

necesidades de transporte de carga, siempre que tenga como fin el cumplimiento de su objeto.”

Si comparo la definición que la Ley de Transporte daba en 1999, de esta modalidad de transporte, encuentro que esta modalidad no se restringe a las personas morales, sino que también incluye a las físicas, siempre que ambas tengan como fin el desarrollo de sus actividades personales o el cumplimiento de su objeto social y en tanto no impliquen un fin lucrativo o de carácter comercial. No es comprensible entonces, como el Reglamento de carga que comento haya circunscrito la modalidad para el uso de personas morales con fines de asistencia pública o privada, cuando esta modalidad parece creada por el legislador para el transporte de carga de los ciudadanos comunes que no formamos parte de la industria del transporte de carga. Esta medida reglamentaria del titular del órgano ejecutivo local privó a los particulares del uso de la modalidad que solamente requiere, por parte de la administración pública local de un trámite de registro, pero, como comentaré mas adelante, a cambio le impone un permiso para hacer uso del servicio ocasional de carga. Esta acción de la Administración Pública del Distrito Federal disminuye la esfera jurídica de los gobernados y les causa un perjuicio.

El artículo 5° del Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal, establece que los precios para la prestación del servicio se fijarán libremente entre usuarios y concesionarios o permisionarios. Sin embargo, en el Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal, publicado el 23 de julio de 1990 en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, se establecía en el artículo 9° fracción XXI, como facultad del entonces Departamento del Distrito Federal: **“Establecer, cuando así se determine, de conformidad con la Ley que Fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, las modalidades y características que observará el régimen de tarifas para el servicio público de transporte de carga.”** Habrá que recordar que en ese entonces, el reglamento concesionaba el servicio público de transporte de carga.

La libertad tarifaria aparece hasta la publicación del Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito federal, el 3 de diciembre de 1997 y, la disposición actual fue inspirada en la de 1997, con la diferencia de que la disposición de 1997 mencionaba la palabra “tarifas” y la disposición actual dice “los precios”. Esta diferenciación lleva a considerar las definiciones tanto semánticas como jurídicas de ambos vocablos.

Tarifa, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la *“tabla de precios, derechos o cuotas tributarias”*. O bien, es el *“Precio unitario fijado por las autoridades por los servicios públicos realizados a su cargo.”*⁷⁶

⁷⁶ <http://www.rae.es>

Precio, según el mismo diccionario es: “ Valor pecuniario en que se estima algo”. O bien, la “cantidad exigida por la Administración como contraprestación por un determinado servicio.”⁷⁷

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano dice de la tarifa lo siguiente: “El concepto de tarifa se encuentra íntimamente ligado a la figura de la concesión, en virtud de que el Estado otorga a los particulares la realización de aquellos servicios públicos que no puede atender en forma directa y como contraprestación se establece una cuota general que servirá para cubrir el importe del servicio otorgado.”⁷⁸

De precio, el mismo diccionario dice: “valor pecuniario en que se estima algo; cantidad que se pide por una cosa; prestación consistente en numerario, valores o títulos que un contratante da o promete, , por conmutación de cosa, derecho o servicio; valor de cambio.”⁷⁹

Así pues, técnicamente sólo es posible hablar de tarifas cuando se trate de la contraprestación por un servicio concesionado y cuando el monto sea fijado o impuesto por el propio Estado.

En este caso, el único servicio de transporte de carga al que se le puede imponer tarifas, es el servicio público de transporte de carga.

El artículo 6º del Reglamento publicado el 23 de agosto de 1999, establece que: “**Queda prohibido el servicio de carga de tracción animal en la zona urbana del Distrito Federal. En la zona rural este servicio estará sujeto a la obtención previa del permiso que deberá tramitarse en la Delegación que corresponda.**

Para la determinación de las zonas que deban considerarse como urbanas o rurales se estará a lo que establezca la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.”

Este artículo encuentra su razón de ser en el artículo 20 de las reformas a la Ley de Transporte publicadas el 19 de mayo de 1999, que a la letra dice: “**el servicio de tracción animal, que se destina tanto al transporte de pasajeros como al de carga se sujetará a las disposiciones reglamentarias derivadas de esta Ley. En la zona urbana del Distrito Federal, queda prohibido el transporte de carga de tracción animal.”**

La aportación reglamentaria es la mención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, como la entidad de la administración pública encargada de determinar las zonas urbanas y las rurales. Pero, si considero que la carga de tracción animal se presta en zonas rurales para la satisfacción de necesidades

⁷⁷ idem.

⁷⁸ LUNA STAINES, J. Alfonso. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. Tomo: P-Z., p.3055.

⁷⁹ LICONA, Cecilia. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ibidem, p. 2472.

básicas de los grupos económicamente deprimidos o necesitados, no comprendo cómo es que si la Ley permite al reglamento la regulación de este transporte, la autoridad encargada de emitir el reglamento, sin una visión social, le otorga a este servicio un permiso previo para su prestación, cuando, por tratarse del servicio para las zonas marginadas del Distrito Federal, solamente hubiese sido suficiente presentar la solicitud para la prestación y obtener de la administración pública, ya sea central o delegada, una constancia de registro o autorización, figuras jurídicas que exigen de trámites y se encontraban permitidas por la Ley.

Si bien el reglamento es omiso en establecer los requisitos para la obtención de este permiso en particular, es de suponer que deberá contener todos y cada uno de los requisitos que para la obtención de un permiso para la prestación del servicio de transporte de carga mercantil o privado deben satisfacerse. De ahí que, resulte notoriamente desproporcionado el trato jurídico que se le da al servicio de carga de tracción animal, cuando se le equipara con los otros servicios, contraviniendo la regla general del derecho de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

El artículo 7° del Reglamento se refiere a los estudios técnicos y programas de explotación a que obligaba la Ley de Transporte en su artículo 34 tratándose del servicio público concesionado tanto de pasajeros como de carga. La aportación reglamentaria en este caso es la especificación de que dichos estudios deberán ser efectuados por perito o técnico en materia de transporte debidamente inscrito en el Registro Público de Transporte. De nuevo encuentro que en el caso del servicio de transporte de carga pública, estos requisitos elevan los costos para obtención de la concesión y tratándose de un servicio de escasos recursos e inversiones raquíticas, se constituye en una carga desproporcionada.

El artículo 8° del Reglamento que se comenta, establece salvedades para la obtención de permisos cuando se transporta en vehículos particulares:

- Artículos personales, siempre y cuando sus dimensiones no sobrepasen las del compartimento de carga del vehículo, o se obstaculice parcial o totalmente la visibilidad del conductor. En este último caso deberá solicitarse permiso ocasional de carga y,
- La transportación de árboles de navidad en vehículos particulares.

Estas dos actividades, constituyen un avance desregulatorio del reglamento y a la vez impiden que por falta de norma específica, los agentes de tránsito intenten extorsionar a los conductores. A mi juicio, sin desconocer el avance que representan estas salvedades, estas normas deberían estar dentro del reglamento de tránsito por las siguientes razones: Son normas que se deben observar para la circulación de vehículos y, las normas del reglamento de tránsito son mejor conocidas por los conductores particulares, a quienes benefician éstas, que las normas contenidas en el Reglamento de Transporte de Carga.

Tal vez, pecando de extrema puntualización normativa, sería preferible que, para evitar abusos por tala de árboles no permitidos y fuera de temporada

navideña, se aclarara en el reglamento de carga o bien en el de tránsito que, su transporte podrá llevarse a cabo siempre que se trate de árboles cuya tala se encuentra permitida y dentro de la temporada navideña específicamente establecida.

A). Servicio de Transporte de Carga Público

En ocasión de las reformas sufridas por la Ley el 19 de mayo de 1999, este servicio de transporte nació con la nueva clasificación de modalidades del transporte. Es de recordar que el Reglamento anterior al vigente, publicado el 3 de diciembre de 1997 establecía en su artículo 4°, que las modalidades del servicio de transporte de carga eran: carga general, carga especializada y carga particular. Si comparo la clasificación anterior con la que presenta el reglamento vigente, encuentro que el ahora servicio público en realidad era el servicio de carga general, pero la gran diferencia entre ambos es que, mientras en 1997 todas las modalidades del servicio de transporte de carga se otorgaban solamente a través de permisos, en este reglamento las modalidades de carga, se prestan mediante concesión o permiso. Para este caso, y equiparando al servicio de carga general con el servicio público, encuentro que el servicio público se presta mediante concesión.

Esta modalidad concesionada hace que el servicio público se encuadre en normas de derecho específicas y a procedimientos diferentes respecto de las demás modalidades de carga. Así, estamos en presencia de la emisión de declaración de necesidad por parte de la autoridad, de proceso licitatorio, costos elevados, estudios técnicos, propuestas económicas y técnicas, concurso, valoración y fallo de la autoridad.

A este respecto, como mencioné anteriormente, la regulación se encuentra en las leyes de: Régimen patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y Ley de Transporte. Al reglamento solamente le corresponde precisar detalles que alguno de los ordenamientos legales antes mencionados no contengan, o bien, especificidades propias de la concesión en particular. Así, del artículo 9° al 12 del Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal, de manera por demás sucinta, debido a que la concesión como figura del derecho administrativo se encuentra regulada a detalle por las tres leyes mencionadas, solamente incluye detalles de solicitud de concesión, características de los estudios técnicos, pormenores de la convocatoria y de las bases de licitación y especificaciones técnicas.

El artículo 13 del Reglamento repite, sin necesidad alguna, el contenido del artículo 37 de la Ley de Transporte. Quizás la razón por la que la autoridad administrativa cometa este error, desde el punto de vista de la técnica legislativa, es que, en la materia, el cuerpo normativo mas cercano a los transportistas, como

sujetos a los que se les aplica la norma, es precisamente el Reglamento y, para evitar que por desconocimiento cometan errores que pueden llevar a la revocación de la concesión, según lo prevé el artículo 49 de la Ley de Transporte, el Órgano Ejecutivo Local incluyó también en el Reglamento esta norma que limita las enajenaciones sin la previa autorización por escrito de la Secretaría.

El artículo 14 del Reglamento establece los requisitos que deberán cumplir quienes soliciten la autorización de la cesión de derechos y obligaciones derivados de la concesión.

B) Y C). Servicios de Transporte de Carga Mercantil y Privado

A partir del artículo 15 y hasta el 26, el Reglamento detalla estas dos modalidades del transporte de carga. Se tratan de dos modalidades permisionadas, es decir que no necesitan del procedimiento licitatorio necesario para la obtención de la concesión. Para esas modalidades el trámite es sencillo, se trata de un trámite administrativo sin sujeción a concurso público, ni montos cuantiosos de inversión. Para estos servicios no se necesita declaración de necesidad previa de la autoridad competente y está sujeto a las siguientes reglas: Solicitud por escrito, seguro que cubra responsabilidad civil y daños a terceros, con vigencia anual; las personas morales deberán presentar su escritura constitutiva inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

El artículo 15 del Reglamento establece la obligación de contar con póliza de seguro **“que cubra cuando menos, la responsabilidad civil y los daños a terceros, con vigencia anual renovable por el mismo plazo.”**, a los prestadores del servicio de transporte de carga mercantil y privado. La ley de transporte, en su artículo 13 establece esta obligación solamente a quienes prestan el servicio público de transporte de pasajeros o de carga. Si bien la obligación contenida en la Ley es mas amplia que la exigida en el Reglamento, pues exige el **“amparo total e integral de los daños y perjuicios que con motivo de dicha actividad pudiesen ocasionarse a los usuarios, peatones, conductores, terceros, en su persona o patrimonio”**, este último extiende la obligación a éstas dos modalidades, con el claro propósito de que los derechos de terceros se encuentren protegidos por posibles accidentes.

Si bien es cierto que al ampliar la obligación contenida en la Ley solamente para el servicio público, a los servicios mercantil y privado, el Reglamento va mas allá de lo ordenado en la Ley y constituye una extralimitación del mismo; también lo es que redundo en beneficio a terceros y peatones, quienes por ley también son sujetos de la misma.

A diferencia de la Ley que solamente menciona al permiso y a las actividades permisionadas, el Reglamento se ocupa de enlistar sus requisitos, así el artículo 17, dedicado a los servicios mercantil y privado establece en siete fracciones los requisitos que deben contener los permisos y al final aclara: **“Los**

permisos para la prestación del servicio de transporte de carga privado ampararán el número de vehículos necesarios para su operación.” Esta disposición final resulta necesaria pues, resultado de las diferencias entre ambos servicios regulados en este capítulo son: que en el servicio privado no debe mediar pago ya que se trata de transporte de mercancías propias del sujeto titular del permiso; no se presta a terceros, la cantidad de vehículos deben ser los necesarios para la operación de la negociación o empresa; en cambio, el servicio mercantil: puede prestarse a terceros por medio de un pago y la flota vehicular no está sujeta a la capacidad de la empresa para transportar sus productos, si no al florecimiento del negocio, es decir a la prestación del servicio a terceros; no pueden realizar servicios que no hayan sido contratados en sus oficinas ni hacer bases o sitio en vía pública.

En el artículo 18, el Reglamento reenvía a los requisitos contenidos en el artículo 53 de la Ley que son: presentar la solicitud; en caso de persona moral, acreditar su existencia legal y la personalidad jurídica vigente del representante o apoderado; Presentar padrón de unidades; presentar padrón de conductores; indicar lugar de encierro de las unidades y acreditar el pago de derechos.

El Reglamento no abunda en los requisitos que deben presentar los interesados en obtener el permiso, solamente se dedica a pormenorizar el procedimiento ante la administración pública local, no agrega mas requisitos que los contenidos en el artículo 53 de la Ley, a pesar que la fracción VII del artículo de la Ley preceptúa: **“Demostrar el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.”** Esta reticencia del Reglamento para no abundar en requisitos, aún teniendo la puerta legal abierta, es una clara muestra de cierta vocación desregulatoria del instrumento jurídico, aunque también podemos acusar, a la vez, cierta proclividad hacia la discrecionalidad de la autoridad al aplicar la norma.

El artículo 18 del Reglamento solamente repite el contenido del artículo 54 de la Ley sin agregar o especificar nada mas. La reproducción de los artículos legales en los cuerpos reglamentarios, desde el punto de vista de la técnica legislativa, resulta innecesario y solamente redundante en lo conocido.

El artículo 22 dispone que el servicio de transporte privado de mensajería, es decir, aquel que solamente transporta bienes de la propia empresa y cuyo servicio no se presta a terceros, debe **efectuar “el traslado de sus propios paquetes hasta por un peso de 70 kilogramos debidamente envueltos o rotulados o con embalaje que permita su traslado y que identifique a remitente o destinatario.”** Quizás exista una razón válida para fijar el peso de los paquetes, pero la regulación del embalaje y la identificación de remitente y destinatario, cuando ambos deben ser de la misma empresa, es una actitud de regulación excesiva.

Digo que puedo justificar el peso máximo de cada paquete pues esta normatividad se hace necesaria por las siguientes razones: el manejo rápido de cada paquete redundante en menores tiempos de reparto, de gasto de gasolina, de

cambio de transporte eligiendo uno de menor tonelaje y por lo tanto, menores dimensiones que pueda hacer mas fluido el tráfico y eficiente su traslado.

El artículo 25 establece que: **“El servicio mercantil de mensajería se prestará en vehículos de 3.5 toneladas. El peso de los paquetes de un mismo remitente a un mismo destinatario en conjunto no deberá exceder de 1 tonelada.”** Si digo que la regulación aquí contenida no tiene que ver con el permiso a que se refiere la Ley del Servicio Postal Mexicano, sino con los pesos de los paquetes y su relación con la conservación y soporte de la carpeta asfáltica, así como con regulaciones para agilizar el tránsito, puedo afirmar que, tanto la Ley como el Reglamento no invaden esferas de la competencia federal.

Ahora bien, el permiso a que se refiere la Ley del Servicio Postal Mexicano se otorga para la prestación del servicio de mensajería y se hace además necesario otro permiso, el contenido en la Ley de Autotransporte Federal, para transitar como vehículo de paquetería y envíos por caminos de jurisdicción federal. En el caso de que el transporte objeto del permiso, solamente transite en caminos de jurisdicción federal, no requerirá el permiso a que se refiere el capítulo Tercero del Reglamento que comento, ya que si uno de los puntos, ya sea el de origen o el de destino se encuentran dentro del Distrito Federal, el servicio no estará sujeto a las disposiciones de la Ley de Transporte del Distrito Federal, pues su itinerario será en caminos de jurisdicción federal; pero, en el caso de que ambos puntos, el de origen y el de destino se encuentren dentro del Distrito Federal, además del permiso a que se refiere la Ley del Servicio Postal Mexicano, se deberá solicitar el permiso a que se refiere la Ley de Transporte del Distrito Federal y sujetarse a las disposiciones reglamentarias que se comentan.

Resulta obvio mencionar que, tratándose de transporte cuyo tránsito se efectúa en carreteras de jurisdicción federal, las disposiciones de peso de paquetes y peso bruto vehicular, contenidas en los artículos 25 y 26 del Reglamento, no serán observables pues se cuenta con reglamentación federal.

El artículo 26 contiene la salvedad para que las empresas de mensajería puedan distribuir sus paquetes en vehículos de mayor peso vehicular, y se establece que se podrá llevar a cabo siempre y cuando la unidad de transporte se encuentre incorporada a programas ecológicos y de mejoramiento ambiental. La norma reglamentaria no especifica si, basta con que la unidad vehicular se encuentre inscrita al Programa Hoy no Circula, que es un programa de mejoramiento ambiental y de impacto ecológico, para que se encuentre en el supuesto previsto en el artículo que reglamentario que se comenta, o bien, mediante interpretación administrativa, deba considerarse que además de pertenecer al programa citado, se hace necesario que el vehículo consuma combustibles alternos, por ejemplo.

D). Servicio de Transporte Particular de Carga

La Ley en su artículo 2° define a este servicio como: **"la actividad por virtud de la cual, mediante el registro correspondiente ante la Administración Pública del Distrito Federal, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de pasajeros o de carga, siempre que tengan como fin el desarrollo de sus actividades personales o el cumplimiento de su objeto social y en tanto no impliquen un fin lucrativo o de carácter comercial."**

Este es el único servicio de transporte de carga que no necesita permiso ni concesión, solamente se hace necesario, por parte de la Administración Pública local un registro o autorización. La ley equipara la figura del registro al de la autorización y el reglamento siguiendo esta tónica solamente le impone características que lo hacen una figura perfectamente diferenciada de la concesión y del permiso. Así, se trata de un servicio desregulado que a diferencia del permiso y de la concesión solamente tiene vigencia de un año, es un acto de autoridad que se otorga cuando el particular reúne los requisitos exigidos y se extingue por cancelación o expiración del plazo. La cancelación es una forma de extinción pero también es una sanción impuesta por la autoridad administrativa por incumplimiento de las condiciones del registro o la autorización, además, una vez que se cancele el registro o autorización no podrá expedirse otra antes de 180 días a partir de la notificación de cancelación.

A diferencia de la definición de la Ley que dedica este servicio a las personas físicas o morales para satisfacción de sus necesidades que tengan vínculo con su objeto social o actividades personales y no sean lucrativas, el reglamento puntualiza este supuesto estableciendo que es: **"la modalidad mediante la cual, previo registro ante la Administración Pública del Distrito Federal, las personas morales cuyo objeto sea realizar actividades de asistencia pública o privada satisfacen sus necesidades de transporte de carga, siempre que tengan como fin el cumplimiento de su objeto."** En principio, el reglamento excluye a las personas físicas y en interpretación "*sui generis*" equipara la ausencia de fin lucrativo o comercial a que se refiere la Ley con las personas morales que se dedican a actividades de asistencia pública o privada. Si bien es un aliciente para que dichas personas morales cuenten con un servicio desregulado para satisfacer su objeto social, también lo es que el reglamento hizo una interpretación extraña de la definición legal, acotándola a tal punto que parece ser la correspondiente a otro servicio de carga. En este caso se trata de una interpretación administrativa a que está facultado el Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, pero llegó a tal punto que desvirtuó el contenido legal de este servicio de carga.

A cambio de ello, complementó las características de la autorización o registro como figura administrativa, a tal punto que es posible enumerar con certeza las diferencias entre las figuras administrativas de concesión, permiso y autorización o registro.

Así que, la concesión se otorga mediante proceso licitatorio; solamente opera cuando el servicio es calificado como público, su duración máxima es de 20 años; es posible otorgarla en cesión, previa autorización expresa de la Secretaría y sus causas de extinción son: expiración del plazo o de la prórroga, caducidad, revocación, renuncia, desaparición del objeto de la concesión, la quiebra, liquidación o disolución de la sociedad, la muerte del titular, se pueden expedir hasta por cada 5 vehículos.

El permiso por su parte tiene una vigencia máxima de 10 años, salvo el permiso de carga ocasional cuya vigencia es de 7 días; se otorga a servicios que no tienen la característica de públicos, no es necesario el proceso licitatorio y las causas de extinción son: vencimiento del término, renuncia del permisionario, desaparición de su finalidad, del bien u objeto del permiso y revocación.

El registro o autorización tiene las siguientes características: duración máxima de un año, es improrrogable e intransferible y se expiden por cada vehículo, requieren menos requisitos que los permisos y obviamente que las concesiones y sus formas de extinción son solamente la cancelación o la expiración del plazo.

E). Servicio de Transporte de Carga Ocasional

Esta actividad se encuentra prevista en la Ley en los artículos 53 y 54 de la siguiente manera:

El último párrafo del artículo 53 señala: **“La Secretaría deberá otorgar permisos a los particulares en caso de que el transporte de carga sea ocasional, para cuya expedición sólo se cubrirá el requisito señalado en la fracción I de este artículo.”**. La Fracción I a la que alude este párrafo establece: **“I. Presentar solicitud por escrito a la Secretaría, especificando la modalidad para la cual solicita el permiso.”**.

Por su parte, el artículo 54 de la Ley preceptúa en su párrafo segundo: **“Tratándose de permisos de carga ocasional a favor de los particulares, la Secretaría resolverá en el mismo día respecto del otorgamiento del permiso.”**

Cabe hacer notar que la Ley en ningún momento estableció que esta actividad fuera una modalidad más de servicio, sencillamente menciona la posibilidad de que, mediante el otorgamiento del permiso correspondiente, los particulares pueden transportar ocasionalmente carga.

El Reglamento va mas allá de lo que establece la ley en dos sentidos: El primero, que le da estatus o calidad de servicio, al nombrarlo de esa manera, es decir, el Reglamento atenta en contra del contenido del artículo 19 de la Ley que establece las diferentes modalidades del transporte de carga.

Otra aclaración que es pertinente notar es la diferenciación del servicio particular de carga y los particulares que solicitan el permiso ocasional. Para ello

el Reglamento hace la diferenciación entre vehículos del servicio particular de carga y vehículos de uso de los particulares, diferenciación que se encuentra en el artículo 38 del Reglamento.

Esta actividad se encuentra acotada en el Reglamento ya que el permiso se expedirá siempre que se trate de vehículos de hasta 1.5 toneladas, con lo que se excluye a los de alto tonelaje, para transporte de artículos personales y cuando su volumen rebase la capacidad de vertical de las dimensiones del compartimiento, o bien que obstaculicen la visibilidad del conductor. Es un permiso pensado para mudanza de menaje de casa, como una posibilidad para evitar la contratación mudanza que encarezca la maniobra de los particulares. Esta actividad es una ayuda que el legislador previó para beneficio de la ciudadanía.

Además de lo anterior, la vigencia del permiso se encuentra condicionado a siete días naturales, sin que pueda volver a otorgarse antes de que hayan transcurrido 90 días desde el otorgamiento anterior.

IV.3. Con relación a las Responsabilidades de los Concesionarios y Permisarios

La Ley de Transporte publicada en 1995 y sus últimas reformas de mayo de 1999, no contienen una enumeración de obligaciones de los permisarios, solamente destina la sección cuarta del capítulo VI a las obligaciones de los concesionarios.

Este olvido del legislador, provoca que sean solamente las cláusulas contenidas en el permiso las que le den una noción al permisario de sus obligaciones en la prestación del servicio. Este vacío legal es suplido por el Órgano Ejecutivo local, al dedicar el capítulo IV del Reglamento a las responsabilidades de los concesionarios y permisarios.

Por lo que hace a los concesionarios solamente dos fracciones del artículo 27 del Reglamento son repetitivas respecto de las fracciones del artículo 45 de la Ley : la fracción I, se repite con la fracción X de la Ley, ambas establecen la obligación para los concesionarios de mantener la póliza de seguro vigente; la fracción IV del artículo 27 del Reglamento se repite, respecto de los concesionarios, con lo dispuesto en la fracción V del artículo 45 de la Ley; así pues, de nueve fracciones, siete son precisiones del Reglamento respecto de las obligaciones a los permisarios, además de que constituyen acotaciones respecto de las obligaciones de los concesionarios.

Las novedades reglamentarias de este artículo son: la ampliación de la cobertura de seguro que el reglamento obliga a tener a los permisarios, mientras que la ley solamente menciona esta obligación para los concesionarios del servicio público.

Pero analicemos el contenido de las fracciones que obligan por igual a los concesionarios que a los permisionarios.

La fracción II de este artículo establece que es responsabilidad de los permisionarios y concesionarios **“permitir que la Secretaría realice las visitas de inspección y revisiones correspondientes;”**. Esta disposición, la encontramos en la ley como facultad de la Secretaría en la fracción XXV del artículo 7° y dice: **“XXV. Realizar la inspección, verificación y vigilancia de los servicios de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal,…”**

Si la Ley le da potestad pública a la Secretaría para llevar a cabo acciones de inspección, verificación y vigilancia, basta con ello para que no sea necesario que el concesionario o permisionario tenga la responsabilidad de permitir dichos actos; pues aún en contra de su consentimiento, la Secretaría podría llevarlos a cabo, pues se encuentra facultada para ello. Si el permisionario o concesionario no permitiera o consintiera los actos se haría acreedor de una sanción. El incumplimiento a esta responsabilidad no se encuentra sancionado en la Ley ni en el Reglamento.

La fracción III del artículo 27 del Reglamento establece que es responsabilidad del permisionario o concesionario **“exhibir el original de los documentos enumerados en el artículo 31 de este ordenamiento.”**. Los documentos a que hace referencia este numeral son: Carta porte, póliza de seguro, tarjeta de circulación y bitácora. El contenido de esta obligación es claramente reglamentaria, aunque portar la licencia y la póliza de seguro vigente, son obligaciones contenidas en las fracciones X y XI del artículo 45 de la Ley.

El último párrafo de este artículo crea la posibilidad de optar, que tienen los concesionarios y permisionarios para cumplir con la obligación legal de contar con un seguro. La opción consiste en la creación de un fondo de garantía suficiente para hacer frente a las eventualidades respaldado por una institución de seguros.

Esta disposición que aparentemente se establece a favor de los concesionarios y permisionarios, en realidad no es tal, ya que se dicho fondo se encuentra encadenado a una institución de seguros que encarece su costo.

La figura del fondo de garantía encuentra su antecedente en la regulación federal del transporte de carga. Así, en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1999 encontramos el **“Acuerdo por el que se fijan las modalidades conforme a las cuales los permisionarios del servicio de autotransporte federal de carga, podrán construir un fondo de garantía para responder por daños a terceros en sus bienes y personas, vías generales de comunicación y cualquier otro daño que pudiera ocasionar el vehículo o la carga en caso de accidente.”**

En dicho instrumento, se establece que los permisionarios que opten por constituir el fondo de garantía, deberán obtener previamente a su constitución, la autorización de la Secretaría.

El fondo se constituirá con la aportación por vehículo de 38 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, considerando como base 500 vehículos o mas.

En caso de que la base sea menor de 500 vehículos, la aportación se incrementará en proporción directa a la disminución del número de unidades, con el fin de alcanzar el monto considerado como base.

Aunque el Acuerdo no indica en donde se constituirá el fondo y si éste podrá ser afectado por la Secretaría en caso de responsabilidad de permisionario, resulta un instrumento cómodo, desde el punto de vista económico, para los permisionarios ya que les evita el pago de seguros en forma indefinida.

En el caso del Distrito Federal, el supuesto ahorro que la medida conlleva, se ve reducido pues la constitución del fondo se encuentra sujeto al respaldo, y por lo tanto el pago por ello, de una institución de seguros.

La responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 28 del reglamento, es una obligación que permea todo el contenido de la Ley. Esta obligación se encuentra íntimamente ligada a que los titulares de los permisos y concesiones son los responsables por el incumplimiento de las obligaciones aún cuando sus conductores sean los directamente responsables.

El artículo 29 establece los requisitos mínimos que debe contener la carta porte, talón de embarque o guía para el transporte de mercancías.

El artículo 30 establece la obligación de los transportistas de exigir a quien contrate el servicio, los documentos que acrediten la propiedad de la carga. Esta es una disposición que otorga certeza jurídica para quien ofrece el servicio, así se excluye la posibilidad de transporte de carga de procedencia ilegal.

El artículo 31 establece con claridad los documentos originales que deben portar en las unidades del servicio y son: carta porte, guía, factura o manifiesto de carga; licencia de conducir la que deberá coincidir con el tipo de vehículo; Póliza de seguro vigente; tarjeta de circulación y bitácora. A raíz de la inseguridad pública que se vive, los permisionarios y concesionarios han optado porque las unidades no porten la tarjeta de circulación en original sino en fotocopia, al igual que la póliza de seguro. Algunas veces presentan para certificación de la Secretaría de Transportes del Distrito Federal dichas fotocopias, argumentando que su reposición es costosa y de trámite difícil. La Secretaría no tiene facultades para certificar ese tipo de documentos ya que solamente puede certificar sus propios documentos o documentos originales que se encuentren en sus archivos. Los permisionarios y concesionarios han también por la certificación notarial, en este último caso, cuando le son requeridos estos documentos, los agentes y verificadores sancionan al conductor, pues la disposición reglamentaria es clara al establecer que se deberán portar los originales y el reglamento no prevé la posibilidad de la certificación notarial, aunque por efectos de la fe pública, el documento certificado debería tomarse como original para todos los efectos legales.

El artículo 32 establece la obligación de los concesionarios y permisionarios de cumplir con los requerimientos del Manual de Cromática para el transporte público de carga. Cabe señalar que solamente este tipo de servicio está obligado a cumplir requerimientos de pintura especial y señalización específica. Los demás servicios solamente están obligados a ostentar con caracteres claros y legibles en su exterior, nombre, o razón social y su domicilio.

El artículo 33 establece una facultad de la Secretaría de Transportes, no me explico porqué se encuentra dentro de este capítulo, debiendo estar dentro del capítulo de las Disposiciones Generales. El contenido de este artículo faculta a la Secretaría, en forma general para instrumentar los mecanismos para la planeación y coordinación del servicio de transporte de carga, así como para **“el establecimiento de vialidades de acceso controlado y restricciones de circulación y estacionamiento, vías preferenciales y exclusivas, señalización, servicios especializados y equipamiento auxiliar, de acuerdo con el Manual de lineamiento que al efecto expida la Secretaría...”**. Esta facultad ha generado descontento entre los concesionarios y permisionarios, pues ante la posibilidad de la publicación del Manual de Lineamientos o de un Acuerdo restrictivo al tránsito del transporte de carga en zonas y horarios específicos, han respondido que dicha limitación encarecería los costos de operación para el transporte de mercancías, elevando a su vez la inflación.

El artículo 34 establece la afirmación de que los actos jurídicos de las autoridades de los estados se reputan válidos en el Distrito Federal, sin que esto implique que quienes cuentan con permisos o concesiones de transporte de carga expedidos por autoridades federales o estatales, puedan prestar el servicio dentro del territorio del Distrito Federal. Para evitar esta competencia y desorden en la prestación de los servicios, este artículo especifica, que quienes cuentan con documentos expedidos por las autoridades federales o estatales para la prestación del servicio de transporte de carga, podrán circular, ingresar y realizar maniobras dentro del territorio del Distrito Federal siempre y cuando su documento de embarque especifique que los puntos de origen y destino no se encuentran dentro del Distrito federal.

IV.4. Con relación al Equipamiento Auxiliar

La definición legal del equipamiento auxiliar contenida en el artículo 2° de la Ley, es la misma que contiene el artículo 2° del Reglamento, la única razón por la cual supongo, sin conceder, que se repite innecesariamente los contenidos de la ley en los artículos reglamentarios, en contraposición a lo preceptuado por la técnica legislativa, es que los sujetos a quienes va dirigido, en mayor medida, el Reglamento de Carga, no se interesan por los preceptos legales, sino se conforman con portar y conocer las disposiciones reglamentarias. De ahí que, la propia autoridad introduzca en cuerpo reglamentario las definiciones legales en busca de mejor conocimiento de quienes son mayormente destinatarios de la norma.

Por disposición reglamentaria el equipamiento auxiliar, comprende: la base o sitio de carga, la estación de servicio y la caseta.

La base o sitio de carga al igual que la caseta son exclusivos del servicio de transporte público de carga.

La estación de servicio en cambio sirve a dos modalidades de servicio, a la pública y a la mercantil.

Como es posible recordar, el servicio público de carga se presta mediante concesión administrativa, en cambio, el servicio de transporte de carga mercantil se presta mediante permiso. Esta puntualización obedece a que los artículos 47 y 48 del Reglamento enuncian como único sujeto de las disposiciones contenidas en ellos solamente a los concesionarios, por lo tanto, si como permisionario del transporte mercantil de carga no solicito permiso para contar con una estación de servicio, no existe ordenamiento legal alguno que me obligue a solicitarlo y por lo tanto, cuando la autoridad pretenda sancionarme por no contar con el permiso correspondiente, a que se refiere la fracción V del artículo 56 del Reglamento, sería de fácil comprobación que como permisionario de transporte de carga mercantil no estoy obligado a solicitar permiso para establecer una estación de servicio permitida.

La base o sitio de servicio, **“es el espacio físico en la vía pública autorizados a los prestadores del servicio público de carga para la carga o descarga de mercancías y contratación del servicio.”** Dicha definición legal adolece de una inexactitud: No especifica en ejercicio de qué facultad, la autoridad administrativa, en este caso la Secretaría de Transportes, “autoriza” un espacio físico en la vía pública pues, la vía pública no pertenece al ámbito de facultades o funciones de la Secretaría de Transportes del Distrito Federal.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 31, fracción XII señala:

“Artículo 31. A la Secretaría de Transportes y Vialidad corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control del autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades.

XII. Fijar las medidas conducentes y autorizar, cuando procedan, las concesiones o permisos que prevén los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas en materia de transporte público de pasajeros y de carga, transporte escolar, colectivo de empresas, así como de las terminales, talleres, sitios y demás instalaciones que se requieran para la prestación adecuada de los servicios; “

La Ley de Transporte de 1995 incluyendo sus reformas del 19 de mayo de 1999, además de definirlo, solamente menciona al equipamiento auxiliar en el artículo 24 de la siguiente manera:

“Artículo 24.- El servicio público y privado de transporte y el equipamiento auxiliar, se ajustarán a los lineamientos que fije la Secretaría en lo relacionado con las modalidades para su explotación, las condiciones de operación, el número y tipo de unidades y demás infraestructura que resulte necesaria.”

Ahora bien, la Ley de Transporte y Vialidad vigente, publicada el 26 de diciembre de 2002 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, desaparece el concepto de sitio y solamente deja a la Base de Servicio definiéndola como:

“los espacios físicos permitidos a los prestadores del servicio público de transporte de pasajeros o de carga, para el ascenso, descenso, transferencia de los usuarios, carga y descarga de mercancía y en su caso contratación del servicio.”

Entre las definiciones de la Ley de Transporte de 1995 y la vigente de 2002, existen notables diferencias: 1. Mientras la Ley de Transporte de 1995 y sus reformas de 1999 dejaban a la Secretaría autorizar las bases de servicio, la Ley vigente los define y acota como permitidos. 2. Además de que restringe la forma de operación de dichas bases a la obtención del permiso, no menciona que las bases de servicio deban estar en la vía pública.

La Secretaría de Transportes del Distrito Federal, ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ni en la Ley de Transportes para el Distrito Federal de 1995, tiene facultades para permitir la vía pública, quizás y resulta aventurado suponer, pues carece de fundamento alguno, que no permitía la vía pública sino la prestación del servicio de equipamiento auxiliar.

Este problema no queda resuelto en la Ley vigente de 2002 ya que si bien no menciona la vía pública y por consiguiente, las bases de servicio pueden establecerse en propiedades privadas, también lo es que no resuelve el problema de permitir bases en la vía pública, desde el punto de vista que no se encuentra claro que es lo que en realidad permite la Secretaría de Transportes, si esto no es la vía pública.

Desde el punto de vista de desregulación administrativa, el hecho de que ahora sea permitido el equipamiento auxiliar, representa un retroceso, pues es más sencillo que sea a través de la figura administrativa de la autorización.

Por lo que hace a la estación de servicio, el reglamento lo define de la siguiente manera: **“local de uso común en donde se estacionan para su encierro o mantenimiento, los vehículos destinados a la prestación del servicio público y mercantil de transporte de carga”**.

Si el servicio público de carga es el único servicio concesionado y también es el único que utiliza las bases o sitios de carga y, los servicios público y mercantil de carga son quienes utilizan las estaciones de servicio, es un error grave del reglamento señalar en los artículos 48 y 49 solamente a los concesionarios cuando se está refiriendo a las estaciones de servicio.

El segundo párrafo del artículo 50 del Reglamento, menciona al encierro, sin que el concepto de éste aparezca en ninguna parte de reglamento vigente y sin mencionar si los encierros deben estar permitidos o autorizados por la Secretaría.

La ley de Transporte vigente dedica el capítulo I, del Título Segundo a “**Los servicios de Transporte y el Equipamiento Auxiliar**”, pero en los trece artículos que lo componen nunca menciona al equipamiento auxiliar.

IV.5. Con relación a la Inspección y Vigilancia

El capítulo octavo del Reglamento contiene cinco artículos y los puedo dividir en tres partes: el artículo 51 que contienen las obligaciones de los inspectores de carga en ocho fracciones. Los artículos 52 y 53 que contienen disposiciones que permiten a los inspectores impedir la circulación del vehículo y el lugar en donde podrán realizar las verificaciones y, por último el artículo 54 que contiene preceptos de procedimiento para efectuar la verificación en la vía pública.

El último párrafo del artículo 54 dice: “**Los inspectores no podrán detener la marcha e imponer sanciones a los conductores de los vehículos del servicio de transporte de carga por infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.**” Una disposición análoga debería contener el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, pues resulta más probable, porque el número de agentes de tránsito es mayor, que quienes pretendan imponer sanciones con base en el Reglamento de Carga sean los agentes de tránsito sin facultad alguna para hacerlo.

Por último, en este capítulo se encuentra el artículo 55 que establece que la revista vehicular deberá efectuarse cada año y contiene además dos excepciones a esta regla:

1. Si los vehículos tienen sistemas alternos de combustión, es decir sistemas amigos del medio ambiente, la revista se efectuará cada tres años. Esta es una manera de incentivar los combustibles cuya base sea diferente a la gasolina y al diésel y mejorar el medio ambiente.
2. Vehículos nuevos hasta el tercer año de circulación. Esta es una disposición para renovar el parque vehicular, se trata de una exención por tres años para quienes renueven constantemente sus flotillas.

IV.6. Con relación a las Sanciones

“La sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.”⁸⁰

La Ley de Transporte expedida en 1995, contenía en su artículo 97 fracción XV lo siguiente: **“Cualquier otra violación a la presente Ley, a las condiciones establecidas en la concesión o permiso y a las demás disposiciones y acuerdos de la Secretaría y cuya sanción no esté expresamente prevista, se impondrá multa de 40 a 60 días de salario mínimo.”**

Bajo el amparo de esta disposición, el Órgano Ejecutivo del Distrito Federal dispuso que en el Reglamento de Carga se enlistaran conductas que violan dicho ordenamiento y que merecen por lo tanto, el rango menor de sanción administrativa contenido en la Ley, sin que expresamente la Ley así lo especificara, pues en ningún momento la fracción transcrita menciona al ordenamiento reglamentario.

Solamente me resta comentar los artículos transitorios. *“Los artículos transitorios son aquellos que se incorporan para regular las situaciones especiales originadas con motivo de la expedición y aplicación de nuevas leyes o normas, o con la abolición, y sus efectos, de otras anteriores.”⁸¹*

El Reglamento contiene seis artículos transitorios. El primero, fija su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

La vida de la norma está determinada por dos actos: la fecha de su entrada en vigor y su derogación. El lapso existente entre ambos actos se llama vigencia.

El artículo segundo abroga el Reglamento anterior. La abrogación es la anulación completa de la ley.

“En el lenguaje técnico jurídico se sigue haciendo la distinción entre derogación y abrogación; refiriéndonos en el primer caso a la privación parcial de efectos de la ley y en el segundo a la privación total de efectos de ésta.”⁸²

“...cuando es correctamente utilizada, contribuye a la claridad del ordenamiento y a la seguridad jurídica de sus destinatarios; la claridad resulta del hecho de conocer con certeza o al menos con cierta precisión cuáles son las leyes que el legislador ha querido dejar sin vigor al realizar una nueva regulación, y la seguridad jurídica aumenta cuando los operadores jurídicos saben cuáles son las normas que se les pueden aplicar en un momento determinado y qué consecuencias pueden tener sus acciones.”⁸³

⁸⁰ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. Trigésimoprimera edición revisada. México 1980. p. 295.

⁸¹ SÁENZ ARROYO, José y otros. Op. cit. p. 92.

⁸² CORNEJO CERTUCHA, Francisco M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. t. A-CH. P. 20

⁸³ CARBONELL, Miguel y PEDROSA DE LA LLAVE, Susana (Coordinadores). *Elementos de Técnica Legislativa*. UNAM. México, 2000. p. 218

Los artículos tercero y cuarto, establecen la obligación de la Secretaría de expedir en 120 días los manuales de señalización especial para el servicio público de carga y el de lineamientos para el establecimiento de vialidades de acceso controlado y restricciones de circulación y estacionamiento, vías preferenciales y exclusivas de señalización, servicios especializados, y equipamiento auxiliar, entre otras facilidades para los vehículos pesados.

Los manuales son ordenamientos técnicos, cuya facultad de emitirlos corresponde a la Secretaría, mediante una facultad delegada y que contienen las normas técnicas de señalización, cromática, restricciones y facilidades que mencionan los ordenamientos legales y reglamentarios superiores.

Los artículos quinto y sexto, establecen condiciones suspensivas respecto de la entrada en vigor de las normas contenidas en el Reglamento. Ambos suspenden la entrada en vigor de lo dispuesto en los artículos 27 y 55 del Reglamento, hasta el 31 de diciembre de 2001, posponiéndolas cuatro meses.

PROPUESTAS

1. PROPUESTA DE REFORMAS, ADICIONES Y MODIFICACIONES A LA LEY DE TRANSPORTE Y VIALIDAD DEL DISTRITO FEDERAL

- Que el transporte de mercancías en el Distrito Federal no sea considerada una actividad que deba ser calificada como servicio público.

Este cambio de régimen jurídico no incluye cambios constitucionales o estatutarios y por lo tanto no involucran a Poderes Federales. Mas bien, dependen de lo que la propia ley establezca, es decir solamente se requiere de la reforma correspondiente a la Ley del Transporte y Vialidad del Distrito Federal, pues el propio Estatuto de Gobierno establece en su artículo 93, que:

“La administración pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad.

La prestación de servicios públicos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno.

Tomando en cuenta la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue en los Jefes Delegacionales la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos que tengan efecto dentro de la Delegación.”

Además, con ello, se cumpliría la recomendación emitida por la Comisión Federal de Competencia Económica.

- Que el transporte de carga mercantil y privado de sustancias peligrosas y de mensajería solamente requiera de la Administración Pública del Distrito Federal el registro debido a su carácter federal; pues únicamente se tienen facultades para su control de tránsito. Por ello, basta con una regulación específica, clara y sencilla, utilizando la figura del registro, tomando en consideración que las empresas ya cumplen con las normas de seguridad federales, por lo que se propone que se les excluya como submodalidades sujetas a permiso, con el propósito de que se agilice la actividad

detonándola como una rama del sector servicios creadora de empleos y con rangos de eficiencia aceptables.

- Que la desregulación en el sector se vuelve un imperativo que le permita su modernización y eficiencia, haciendo de ella una industria amiga del ambiente a través de la constante renovación de su parque vehicular y que para ello resulta conveniente que el transporte de carga mercantil y privado, en las submodalidades de grúas de arrastre y salvamento y carga especializada se desenvuelvan dentro de las figuras del permiso administrativo, como hasta ahora, pues son actividades que por su naturaleza no requieren ser calificadas de servicio público y que por lo tanto, no deben ser sujetas a concesión, más bien solamente necesitan de controles más estrictos por parte de la Administración Pública local.
- Que el régimen de concesión requiere de erogaciones cuantiosas de recursos financieros en su procedimiento, adjudicación y desarrollo, lo que incrementa los costos del servicio en detrimento de los usuarios finales, por lo que resulta necesario abatir costos a los transportistas para que éstos a su vez disminuyan sus costos de operación en beneficio de los destinatarios finales, por lo que se propone que el servicio, hasta ahora conocido como público y que comprende la submodalidad de carga en general y grúas de arrastre o salvamento no requieran de concesión administrativa, sino sólo de permiso.
- Que en el Título Segundo, denominado "Del Transporte", Capítulo I denominado "De los Servicios de Transporte y el Equipamiento Auxiliar", se desarrollen las directrices para normar el equipamiento auxiliar, ya que en la Ley vigente, de los doce capítulos con los que cuenta, en ninguno de ellos se menciona al equipamiento auxiliar de transporte.

2. PROPUESTA DE REFORMAS, ADICIONES Y MODIFICACIONES AL REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA EN EL DISTRITO FEDERAL

- a. Que ante la nueva clasificación del transporte de carga realizada por la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, es necesaria la adecuación del Reglamento de Transporte de Carga del Distrito Federal a esta nueva realidad.
- b. Que en las modificaciones que se realicen se omita que las normas reglamentarias son de orden público y de interés general, pues son calificativos que constituyen reserva de ley.
- c. Debe contener la definición de lo que se deberá entender como modalidad de transporte.
- d. Como consecuencia de las reformas a la Ley de la materia que se proponen, derogar todas las disposiciones relativas al régimen de concesión.
- e. Reformar los artículos correspondientes a las submodalidades de mensajería y de sustancias peligrosas, en el entendido que deberán sujetarse a registro.
- f. Revisar la definición de servicio particular de carga, pues es más restrictiva que la contenida en la Ley
- g. Que el servicio de carga que se presta en zonas rurales se cambie del régimen de permiso, al de registro.
- h. Que las salvedades contenidas en el artículo 8° del actual reglamento, consistentes en que no se necesita permiso para el transporte de artículos personales, siempre y cuando sus dimensiones no sobrepasen las del compartimento de carga del vehículo, o se obstaculice parcial o totalmente la visibilidad del conductor. En este último caso deberá solicitarse permiso ocasional de carga y para la transportación de árboles de navidad en vehículos particulares se integren al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, para evitar su desconocimiento y la extorsión. Además, hacer la aclaración que el transporte de árboles a que se refiere el artículo está sujeta sólo a la temporada navideña.
- i. Que la norma reglamentaria especifique que quienes presten el servicio de carga especializada son sólo aquellos que cuentan con aditamentos que los hacen precisamente especiales para tales fines y así evitar que pasen por transporte de carga especializada quienes no hayan efectuado tales modificaciones.
- j. Que la definición de servicio particular contenida en la Ley de Transportes y Vialidad vigentes coincida con las normas reglamentarias, pues en el reglamento este servicio se encuentra destinado solamente a personas morales de asistencia pública o privada.

- k. Permisioanar los sitios, los lugares de encierro y las casetas de los servicios público y mercantil de carga.
- l. Que se adecue la cobertura del seguro que menciona el reglamento con el que contiene la ley de la materia.
- m. Que desaparezcan las normas que especifican el embalaje de los paquetes a los servicios de mensajería y paquetería, pues no son incumbencia de las autoridad local.
- n. Omitir el carácter de servicio al transporte de carga ocasional ya que no se trata de una modalidad.
- o. Copiar el fondo de garantía que existe en la normatividad federal y operarlo en el caso del Distrito Federal, pues hasta la fecha y debido a que se encuentra anclado a una institución de seguros.
- p. Incluir como facultad de la Secretaría la certificación de fotocopias de tarjetas de circulación, para evitar que los originales se porten en los vehículos y así no ocasionar molestias excesivas a los permisionarios y concesionarios cuando les son robadas o extraviadas.

CONCLUSIONES

- I. Resulta deseable que se promovieran reformas a la Ley de Transporte y Vialidad vigente en relación con la normatividad del transporte de carga en el Distrito Federal, con el propósito de no se le calificara como servicio público, ya que por su naturaleza no le corresponde a la Administración Pública prestarlo pues su fin no incumbe a la satisfacción de una necesidad colectiva que posea elementos de interés general o público.

Este constituye el planteamiento fundamental de la presente tesis.

- II. Resulta urgente para el Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, efectuar reformas, adiciones o modificaciones al Reglamento para el servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal, o bien, si así lo decide, abrogar el vigente y emitir un nuevo ordenamiento, en virtud de que nuestro sistema jurídico funciona mediante la jerarquía de normas y al abolirse la de mayor jerarquía se produce también la abolición de la norma inferior.
- III. La Ley de Transporte y Vialidad vigente prevé en el artículo Decimoprimer transitorio que: "los Reglamentos que deriven de esta ley, deberán expedirse dentro de los cuatro meses, siguientes a la entrada en vigor de esta Ley..." mandato legislativo que el Órgano Ejecutivo del Distrito Federal no ha cumplido.
- IV. En virtud de que se cambió la clasificación del transporte de carga en la Ley vigente, resulta oportuno y necesario hacer las adecuaciones pertinentes a la normatividad reglamentaria.
- V. Ante la oportunidad que brinda la nueva Ley de Transporte y Vialidad vigente, el Órgano Ejecutivo podrá modificar la normatividad reglamentaria respecto de: disposiciones generales, modalidades del servicio, equipamiento auxiliar, servicio ocasional de carga, transporte particular de carga y grúas de arrastre y salvamento dentro de las tres modalidades que aparecen dentro de la Ley vigente.
- VI. Corregir los defectos de técnica legislativa que comentamos a lo largo del cuarto capítulo de esta tesis.
- VII. Suprimir el concepto de servicio al transporte ocasional de carga, pues atenta contra la clasificación que la propia Ley prevé.
- VIII. Modificar lo relativo al fondo de garantía con el propósito de hacerlo eficaz y evitar a los permisionarios y concesionarios la erogación de sumas de dinero cuantiosas en el pago de seguros.
- IX. Detallar las formas de equipamiento auxiliar del transporte de carga.
- X. Proponer que en las reformas a la Ley de Transporte y Vialidad vigente, el equipamiento auxiliar vuelva a ser autorizado o registrado, pues por ahora es permisionado, lo que constituye un retroceso en la desregulación administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

I. DOCTRINA

1. **ALCEDA HERNÁNDEZ, Ángel.** *La operación de los Transportes.* Secretaría de Transportes del Distrito Federal. México 1997.
2. **ACOSTA ROMERO, Miguel,** *Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso,* Ed. Porrúa, S.A., Vigésimasexta Edición actualizada, México, 2002.
3. **ARTEAGA NAVA, Elisur,** *Derecho Constitucional,* Colección Juristas Latinoamericanos, Oxford University Press, Harla México, 1998.
4. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio,** *Derecho Constitucional Mexicano,* Decimocuarta edición actualizada. Ed. Porrúa, S.A. México 2001.
5. **CARBONELL, Miguel y otros (Compilador),** *Teoría de la Constitución, Ensayos escogidos,* Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
6. **CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía,(Coordinadores),** *Elementos de Técnica Legislativa,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000.
7. **CARPIZO, Jorge,** *Federalismo en Latinoamérica,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1973.
8. **DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto,** *Elementos de Derecho Administrativo, primer curso,* Editorial Limusa, México, 1997.
9. **DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA Manuel.** *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso.* Editorial Porrúa. México 2002.
10. **FIX-ZAMUDIO, Héctor y otro,** *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado,* Editorial UNAM Porrúa, S.A., 3ª. Edición, México, 2003.
11. **FRAGA, Gabino,** *Derecho Administrativo,* Editorial Porrúa, 36ª. Edición, México, 1985.

12. **GARCÍA MAYNEZ, Eduardo**, *Introducción al Estudio del Derecho*, 28ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
13. **GUASTINI, Ricardo**, *Estudios de Teoría Constitucional*, UNAM Distribuciones Fontamara, S.A. 1ª. Edición, México, 2001.
14. **LUCERO ESPINOSA, Manuel**. *La Licitación Pública*. Editorial Porrúa. Segunda edición actualizada. México. 2002.
15. **MARTINEZ MORALES, Rafael I.** Derecho Administrativo. 1º y 2º cursos. Cuarta Edición. Colección Textos Universitarios Oxford. México. 2002.
16. **MARTINEZ MORALES, Rafael I.** Derecho Administrativo. Segundo curso. Colección Textos Jurídicos universitarios. Editorial Harla. México 1994.
17. **NAVA NEGRETE, Alfonso**, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
18. **RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo**, *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación*, Nueva Colección de Estudios Jurídicos, JUS, México, 1991.
19. **ROLDAN XOPA, José**, *Derecho Público y Modernidad (Estudios Jurídicos)*, Editora Laguna, S.A. de C.V., México, 1999.
20. **SÁENZ ARROYO, José**, *Técnica Legislativa*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
21. **SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique**, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición, México, 2002.
22. **SEMPÉ MINVIELLE, Carlos**, *Técnica Legislativa y Desregularización*, Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, México, 2000.
23. **SERRA ROJAS, Andrés**, *Derecho Administrativo, primer curso*, 20ª. Edición, corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Baltri, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.
24. **SERRA ROJAS, Andrés**. *Derecho Administrativo segundo curso*. Editorial Porrúa S.A. Vigésimaprimer edición. México, 2001.
25. **TENA RAMÍREZ, Felipe**, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. 32ª. Edición, México, 1981.

II. LEGISLACIÓN

- 1.- *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*
- 2.- *ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.*
- 3.- *LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.*
- 4.- *LEY DE TRANSPORTES EN EL DISTRITO FEDERAL.*
- 5.- *LEY DE TRANSPORTE Y VIALIDAD DEL DISTRITO FEDERAL.*
- 6.- *REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA EN EL DISTRITO FEDERAL.*
- 7.- *LEY DE RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO*
- 8.- *LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.*
- 9.- *LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO.*
- 10.- *REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.*

III. PUBLICACIONES OFICIALES

-**Diario Oficial de la Federación.** 9 de agosto de 1999.

-**Semanario Judicial de la Federación,** 8ª. Época, Tomo 61, Tesis 1 2ª P, J/46 Enero de 1993, pág. 69.

-**Semanario Judicial de la Federación,** 8ª. Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIV, Octubre, Tesis 1º. 3º A 572 A, pág. 318 (tesis aislada).

-**Semanario Judicial de la Federación,** 7ª. Época, Tomo 60 3ª. Parte, Segunda Sala, pág. 49.

-**Semanario Judicial de la Federación,** Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VII-mayo, pág. 142.

-**Semanario Judicial de la Federación,** 7ª. Época, Pleno, Tomo 139-144, primera parte, pág. 224.

-**Semanario Judicial de la Federación,** 9ª. Época, Segunda Sala, Tomo VI, Septiembre 1997, tesis 2ª. CV/97, pág. 412.

-**Semanario Judicial de la Federación,** 8ª. Época, Segunda Sala, Tomo XIV, diciembre 1994, tesis 2ª. XXIV/94, pág. 49.

-**Semanario Judicial de la Federación,** 8ª. Época, 1er Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del 1er Circuito, Tomo XIII, Abril de 1994, pág. 428.

-Semanao Judicial de la Federación, 9ª. Época, Pleno, Tomo VIII, diciembre de 1998, Tesis P/J 80/98, pág. 822.

-Semanao Judicial de la Federación, 9ª. Época, Pleno, Tomo III, Febrero 1996, Tesis PV/96, pág. 173.

-Semanao Judicial de la Federación. Séptima época, Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo 205-216 sexta parte. P. 417.

-Semanao Judicial de la Federación. Octava época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo VII - mayo. P. 142.

-Gaceta Oficial del Distrito Federal (5 de Octubre de 2000).

-Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (24 de Julio de 1989).

-Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (1º de Noviembre de 1982).

-Gaceta Oficial del Departamento Distrito Federal (28 de Abril de 1982).

-Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (1º de Marzo de 1981).

IV. DOCUMENTOS

-Oficio N°. SE-10-096-99-365 de fecha 25 de mayo de 1999. Expediente IO-05-99, dirigido al C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia Económica, Luis A. Prado Robles.

Programa de Atención al Transporte de Carga en General y de Materiales Peligrosos. Secretaría de Transportes y Vialidad. Septiembre de 1999. p.p. 2 a 5.

IV. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

NUEVA ENCICLOPEDIA TEMÁTICA, *Historia de los Transportes*, 20ª. Edición. Tomo VI, Editorial Cumbre, S.A. México, 1976.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, , Sexta Edición. Editorial Porrúa - UNAM, México, 1993.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Procuraduría General de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.

INTERNET

<http://www.rae.es>

<http://info.juridicas.unam.mx>

<http://www.gobernación.gob.mx>