



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE
TRANSPORTE DE PASAJEROS CON ITINERARIO FIJO EN
EL DISTRITO FEDERAL Y LA INSEGURIDAD EN SU
PRESTACIÓN”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JORGE TORRES ALVARADO

ASESOR: LIC. IGNACIO ESPINO FRANCO

BOSQUES DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO 2006





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.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	I
 CAPÍTULO 1. EL SERVICIO PÚBLICO.	
1.1 Orígenes y evolución.	1
1.2 Teorías.	5
1.3 Características.	9
1.4 Concepto.	10
1.5 Clasificación.	15
 CAPITULO 2. LA CONCESIÓN.	
2.1 Concepto de concesión.	20
2.1.1 Concepto de autorización.	23
2.1.2 Concepto de permiso.	25
2.2 Concepto de concesionario.	26
2.3 Autoridades facultadas para otorgar la concesión.	30

2.4 Procedimientos para obtener la concesión.	32
2.5 Formas de extinción de la concesión.	39

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO JURÍDICO DE LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS CON ITINERARIO FIJO EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA INSEGURIDAD SU PRESTACIÓN.

3.1 Concepto general.	48
3.2 Naturaleza jurídica.	52
3.3 Modalidades en la prestación del servicio.	59
3.4 La inseguridad en la prestación del servicio y su inspección.	62
3.5 Régimen jurídico del servicio público de transporte de pasajeros con itinerario fijo.	70

CAPÍTULO 4. ALTERNATIVAS JURÍDICO ADMINISTRATIVAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD EN LA PRESTACIÓN SERVICIO PÚBLICO CONCESIONADO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS CON ITINERARIO FIJO EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1 Síntesis y Diagnóstico.	91
4.2 Políticas y Estrategias.	96
4.2.1 Políticas.	96
4.2.2 Estrategias.	97

4.3 Acciones propuestas.	98
4.3.1 Fortalecimiento del transporte público concesionado.	98
4.3.2 Fomento a la organización y creación de empresas de Transporte.	99
4.4 Capacitación y educación vial.	108
4.4.1 De los operadores y/o conductores.	109
4.4.2 De los usuarios.	112
4.4.2.1 Información al usuario.	114
4.5 Vehículos utilizados para la prestación del servicio.	115
4.6 Tarifas.	120
4.7 Inspección y verificación en la prestación del servicio.	125
CONCLUSIONES.	127
BIBLIOGRAFÍA.	130

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como objetivo primordial, el aportar diversas alternativas para mejorar la calidad del servicio público concesionado de transporte de pasajeros con itinerario fijo en el Distrito Federal, con la finalidad de que los usuarios de este servicio lo consideren como una alternativa segura, eficiente y de calidad para transportarse a los diversos destinos de esta gran ciudad; basándonos para tal efecto, en las deficiencias que en la actualidad enmarcan este servicio y que provoca un malestar para los usuarios, así como para el público en general.

En la época actual estamos viviendo una especie de “paradoja del transporte”, ya que éste es el que ha hecho posible la formación de las grandes concentraciones urbanas y ahora las ciudades están estrangulando la causa misma de su nacimiento.

A través del tiempo el hombre ha resuelto el problema de los desplazamientos, creando ingenios que desarrollan velocidades verdaderamente increíbles, sin embargo hoy en día cada vez resulta más difícil desplazarse por las ciudades de una manera eficiente, rápida, cómoda y segura.

En muchos países del mundo el transporte colectivo de personas es considerado como un servicio público o una actividad de interés público debido a su naturaleza y dado su importancia. Ello en vista de la trascendental importancia que reviste para el desarrollo de un país el contar con adecuados medios de transporte para

facilitarles los traslados a sus ciudadanos, con el ánimo de que estos puedan desarrollar sus actividades diarias.

Como es sabido, la obligación principal de un gobierno es satisfacer las diversas necesidades que existen entre sus gobernados, brindándoles servicios y en algunos casos creándolos para la lograr la satisfacción de estas, sin embargo, es indudable que con el paso del tiempo, para que el gobierno pueda cumplir con todas las expectativas que requiere una buena administración pública y cuyo objetivo radica en tratar de satisfacer todas las necesidades colectivas de una manera eficiente, es necesario otorgar concesiones a personas físicas y morales para la prestación de servicios públicos, o bien, para la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público de la federación.

En nuestro derecho positivo la figura de la concesión que otorga el gobierno a los particulares para que presten ciertos servicios, encuentra su fundamento en el artículo 28 párrafo 10º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige, y que indica: ...“El Estado sujetándose a las leyes, podrán en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público de la federación”.

Ahora bien, en el Distrito Federal el servicio público concesionado de transporte de personas con itinerario fijo, conocido comúnmente como “peseras” o “microbuses”, ha presentado una serie de deficiencias a lo largo del tiempo. Aún hoy, los capitalinos sufren de una prestación del servicio que se encuentra muy

lejos de los estándares de calidad necesarios para hacer de éste una opción atractiva.

Los problemas que se presentan en este servicio concesionado, son de la más variada naturaleza y, por ello, deben ser atacados desde diversos frentes como: el ámbito gubernamental, la acción legislativa e, incluso, la colaboración de los mismos usuarios y el público en general, ya que son muchos los problemas que se le achacan a este servicio.

A pesar de lo anterior, la situación del transporte colectivo va más allá de estas y otras circunstancias. En el medio podemos encontrar las llamadas "Rutas", las cuales, se encuentran constituidas por asociaciones civiles integradas por varios concesionarios, donde cada uno de ellos toma sus propias decisiones, utilizando unidades que en su mayoría han cumplido en exceso su vida útil para la prestación del servicio, evidenciándose sus precarias condiciones, aunado a la adquisición de vehículos según las preferencias de los concesionarios, es decir, sin que prevalezca un criterio técnico y específico ajustado a las necesidades de prestación del servicio; asociaciones que no cuentan con un plan de operaciones, ni procesos adecuados de inspección y mantenimiento de los vehículos; ausencia de planes a largo plazo para el cambio de la flota vehicular; conductores sin una verdadera capacitación y educación para la prestación de este servicio público; deficiencias anteriores que conllevan a asegurar que se está atentando contra la seguridad de los usuarios y con el resto del público.

Esta situación se puede achacar, en parte, a la inaplicabilidad de la legislación con que se cuenta en esta materia. El servicio público concesionado de transporte de pasajeros en la ciudad de México se encuentra regulado, principalmente, por la Ley de Transporte y Vialidad, la cual posee muchos aspectos positivos, pero la inaplicabilidad de la misma trae aparejadas quejas que formulan los usuarios sobre el papel complaciente que han asumido las autoridades de tránsito, que permiten que se violen las diversas disposiciones jurídico-administrativas.

La metodología utilizada en esta investigación parte del análisis dogmático de la naturaleza jurídica de este servicio público concesionado, así como de los diversos dispositivos legales creados para su regulación, destacando solo algunos de los tantos que son violentados de manera desmesurada por los prestadores del servicio.

El presente trabajo de investigación comienza con el marco histórico de lo que hasta el día de hoy se entiende como servicio público, desde sus orígenes hasta su evolución, citando algunas de las teorías y clasificaciones que los estudiosos de la materia han expuesto con el ánimo de explicar este concepto; posteriormente se realiza un estudio acerca de la significación que se tiene acerca de la figura de la concesión, las autoridades facultadas para otorgarla, así como el procedimiento que se lleva a cabo para su obtención y la forma de extinción de esta.

Una vez que se hayan comprendido los conceptos de servicio público y concesión, entraremos al análisis de lo que es el servicio público de transporte de

pasajeros con itinerario fijo, abarcando su conceptualización, naturaleza jurídica y los problemas que en la actualidad que se ven inherentes en su prestación, mencionando de manera general los diversos ordenamientos jurídicos que fueron creados para su regulación.

Por último y en base a los diversos problemas que se presentan en éste servicio, propondremos algunas alternativas que consideramos pueden servir para mejorar en diversos aspectos la calidad del servicio en estudio.

CAPÍTULO 1.

EL SERVICIO PÚBLICO.

1.1 ORIGENES Y EVOLUCIÓN.

Desde que los seres humanos se constituyeron en una sociedad, se han visto en la elemental tarea de satisfacer sus necesidades, como son el alimento, la habitación, el transporte, la defensa y otras necesidades que con el paso del tiempo fueron aumentando en virtud del eminente crecimiento de su población. En un principio, podemos señalar, que la satisfacción de las necesidades apremiantes de las sociedades antiguas, eran proporcionadas por los miembros, que de una u otra forma, dominaban al grupo.

Hoy en día, podemos decir, que uno de los fines mas importantes del Estado, es la satisfacción de las necesidades de la colectividad, las cuales en un principio estuvieron a cargo de los particulares quienes prestaban los servicios que les eran solicitados, en demanda de las carencias de la población.

En razón de lo anterior y debido a la complejidad que la prestación de los servicios fue adquiriendo, el Estado vio la importancia de regular los mismos, lo que llevó que extendiera su campo de acción, ya que si en un principio éste realizaba funciones de un servicio, ahora requería que la administración que impartía reglamentara o normara la participación de los particulares.

Fue en Francia, donde surge por primera vez, la noción de un servicio público, en razón de existir diversas sentencias de los tribunales judiciales, en el sentido de otorgar una cierta responsabilidad al Estado, de los actos que sus empleados en el uso de sus funciones, realizaban con los particulares. Fue así, que el Estado se vio en la necesidad de dividir sus actos como poder público y en uso de su soberanía en:

- A) Actos de autoridad: aquí el Estado obra dictando órdenes, prohibiciones o reglamentos, en otras palabras impone unilateralmente su soberanía o poder público, haciendo sentir en los particulares, su voluntad, en el sentido en que debían ser cumplidas.

- B) Actos de gestión: en estos, el Estado actuaba como un mero particular dejando al derecho privado la regulación de esos actos. Al respecto el tratadista francés Duguit sostiene que “no existe ninguna actividad ejercida hoy por los agentes del Estado de la que pueda decirse que sea inconcebible verla ejercitada por los particulares”.¹

Uno de los conceptos o instituciones mas discutidos y menos precisos en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el de servicio público. Su evolución es en la doctrina muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público, posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando los vocablos “servicio público”, sin que los autores se hayan puesto de acuerdo en aquello que con esas palabras quisiera significar e inclusive, a pesar

¹ Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, revolucionada y actualizada por Manuel Fraga, 40ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 21.

de la poca edad y poderoso desarrollo del concepto, encontramos ya muy serios estudios acerca de la crisis de la noción del servicio público.

Múltiples son los motivos de creación de los servicios públicos. En algunos casos su duración tiene un límite en el tiempo, en otros, son sustanciales a la vida misma del Estado.

La calificación de servicio público a una cierta actividad depende de factores económicos y sociales, pero cuando adquiere esa categoría, se inserta en la realidad cotidiana, y la vida social sufre un quebranto con la inexistencia de ellos (la salud, la vida, la seguridad, la economía y el transporte, son algunos ejemplos que presentarían serias alteraciones al desarticularse los servicios públicos). Es por ello que se encuentran colocados en los puntos fundamentales para el desarrollo de una colectividad, la importancia de los mismos actúa de tal suerte, que sus miembros sienten bienestar o malestar con su buen o mal funcionamiento. Por eso, podemos decir, que es casi tangible este concepto.

De manera simplista, se ha dicho que el servicio público limita la actividad estatal a la satisfacción de necesidades colectivas, mediante prestaciones dirigidas directa o indirectamente a las personas, a las que les brinda determinados servicios para solventar sus necesidades; es decir, para que existan éstos, debe haber siempre un usuario.

Antes de comentar algunas teorías acerca del servicio público, es necesario hacer un enfoque de las condiciones históricas de la aparición de la noción de servicio público y como fue introducida en el ámbito del derecho administrativo.

Su origen lo tenemos en Francia, donde la separación de las autoridades administrativas de las judiciales -regla fundamental en el derecho público francés-, consagrada esencialmente en su Ley de 16-25 de agosto de 1790, y el decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales el conocimiento de litigios administrativos.

Esta prohibición hecha a los tribunales civiles, de conocer de los asuntos de la administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.

El problema delicado era el de los límites de la competencia de la jurisdicción administrativa y la forma como se interpretaba la regla de la separación, de la cual derivaba el fundamento y la razón por la que se instauró la jurisdicción administrativa, así como los motivos por los que se admitió que un derecho especial se aplicaría a la administración.

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la administración pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir

absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

En esas condiciones, tenemos que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público.

La noción de servicio público, en consecuencia, tiene un origen inspirado, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país.

1.2 TEORÍAS.

Existen diversidad de criterios entre los estudiosos del servicio público sobre la definición de lo que es el mismo, por lo que en el presente punto hablaremos de tres teorías, las cuales no pueden ser concordantes por cuanto están sujetas a conceptos de orden político-jurídico o político-económico, produciéndose una disparidad en los criterios adoptados por los diversos tratadistas, que con sus aportaciones intentan definir los servicios públicos.

Algunos autores nos dicen que las teorías o definiciones del servicio público se pueden clasificar en:

- A) Teorías que lo consideran como una actividad del Estado, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes.

- B) Teorías que consideran como servicio público, toda actividad de la administración sujeta a un procedimiento de derecho público, y;

- C) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado.

En la primera teoría su principal sostenedor es el maestro francés Duguit, quien considera al servicio público como el fundamento esencial del derecho público, ya que señala: “El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, sino que es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”.²

De lo anterior deducimos que el Estado es un conjunto de instituciones, ya que no son reglas que se aplican por parte de una persona soberana. En el derecho moderno, el Estado se transforma en un conjunto de normas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido.

Dentro de la segunda teoría tenemos al tratadista Jezé, quien nos dice que “la idea del servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación

² Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Porrúa, México, 1991, p. 739.

estimado que el servicio público, se da en los casos en los que, para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de derecho administrativo, que no son otra cosa sino normas jurídicas inspiradas en el interés de la colectividad”.³ A mayor abundamiento, los autores que se apegan a esta teoría hacen alusión a que el verdadero fin del servicio público, es como se da cumplimiento a las actividades que tienden a satisfacer las necesidades de orden colectivo.

Por el contrario, los tratadistas que se adhieren a la última teoría, se basan influenciados en el fin o los fines que se obtengan de la aplicación de los servicios y así tenemos que para Adolfo Posada, “el servicio público lo concibe en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines que lo presten o se utilicen”.⁴

De los anteriores criterios que tienden a definir el concepto de servicio público, no se puede obtener una conclusión que abarque en forma general y uniforme su idea.

La organización capitalista de la sociedad, inspirada en conceptos y presupuestos de carácter económico, hace que constantemente se logre una transformación del sistema de economía de lucro, por un sistema de economía de uso; pero siempre mediante la intervención del Estado en las actividades privadas.

³ Idem.

⁴ Idem.

El hecho no discutido viene a ser esta intervención del Estado, que asume la responsabilidad de atender las necesidades públicas, por todos los medios que tiene a su disposición, hasta llegar a convertirse en un poder que sirve. Desde luego, dentro del campo estrictamente económico la intervención estatal siempre persigue morigerar los efectos del sistema capitalista en beneficio, y por lo tanto la noción de servicio público también se ha ensanchado. Tal es el caso, por ejemplo del control de precios, distribución y venta de artículos de consumo necesario, que hacen que el Estado intervenga para defender al consumidor del acaparamiento, las especulación, el abuso, etc., y entonces crea, organiza y dirige el servicio de control.

En nuestra opinión, no obstante que los tratadistas consultados se definen como defensores de alguna de las teorías, esto no priva, para que coincidan en señalar la participación de los servicios públicos en la vida cotidiana de los gobernados como indispensable, provocando con su carencia o ineficiencia un malestar en la sociedad, la que de una forma u otra, espera ver satisfechas las necesidades colectivas que se suscitan y evolucionan al incrementarse los pobladores en una misma región, haciendo imprescindible que los servicios públicos evolucionen de igual manera, dificultando una definición clara y precisa de los servicios públicos.

“Los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos imperiosamente aplacar. La suma de las necesidades individuales forman las necesidades sociales o colectivas, cuya atención es cada día mas compleja e ineludible.”⁵

⁵ Serra Rojas, Andrés **Derecho Administrativo: Doctrina, legislación y jurisprudencia**, v. I, Porrúa, 1983, p. 99.

1.3 CARACTERISTICAS.

Desde el punto de vista legal, la creación de un derecho público es la obra de un legislador que en una ley general de servicios públicos o en una ley que organiza éstos, determina la posibilidad de atención del mismo. De lo anterior, se desprenden las características que dan vida al concepto de servicio público, las cuales son inminentes al mismo y son las siguientes:

A) *Interés Público.*- El servicio con la característica anterior, supone siempre una obra destinada a cumplir con los fines del Estado, quien realiza los actos necesarios que van encaminados a la colectividad algún servicio, el cual es ineficiente o ha sido abandonado por los particulares y en algunos casos, nunca fue atendido, lesionando con esto la organización social.

B) *Realizada por un ente Público o Privado.*- Los actos encaminados a la realización de diversos servicios, forzosamente son proporcionados por persona determinada, la cual puede pertenecer al gobierno o bien, pueden ser los propios particulares quienes realicen la gestiones necesarias para la satisfacción de los mismos.

El maestro Rafael Bielsa, manifiesta que en esta característica, se pueden encontrar una subdivisión y gama de servicios propios a los prestados única y exclusivamente por el Estado; por otra parte, llama servicios públicos impropios a “aquellos que por su naturaleza el Estado permite la participación de los

particulares, limitándose su actuación a conceder la autorización para que estos realicen las actividades requeridas por la sociedad...”.⁶

- A) *Una Necesidad Colectiva.*- Aquí encontramos que todo lo anterior obedece primordialmente, a que la sociedad ha resentido la falta de un servicio, afectando el desempeño de la vida normal de la misma.

- B) *Un Régimen Jurídico.*- Una característica muy importante y que en nuestros días toma un gran auge, es sin duda alguna, los servicios públicos regulados por alguna ley o reglamento, teniendo así al prestador del servicio público la obligación de sujetarse a una normatividad y en el orden jerárquico conforme al derecho.

Las anteriores características, son expresadas por casi todos los autores consultados, no sin antes hacer cada uno, la advertencia en razón de la complejidad del tema tratado, pudiendo variar en sus definiciones pero coinciden en sus partes más generales ya enunciadas.

1.4 CONCEPTO.

El servicio público, constituye solo una parte de la actividad del Estado que limita y regula la actividad de los particulares en actitud de vigilancia y control de los mismos. El servicio público se ha caracterizado por ser una actividad creada con el fin de satisfacer una necesidad de interés general, que de otro modo causaría

⁶ Real Academia Española, diccionario de la lengua española, cit. por Sánchez Gómez, Narciso. **Primer curso de Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1998, p. 39.

un grave trastorno a la vida social de la colectividad y quebrantaría el orden jurídico que hasta ese momento privara en la misma.

El significado de los vocablos servicio público procede de las raíces latinas *servitium*: acción y efecto de servir, merito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinado a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. *Publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.⁷

De los dos elementos de la locución servicio público, el de naturaleza sustantiva “servicio”, tienen una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio el de naturaleza adjetiva “público”, es indeterminado, por cuanto a ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público.

De tal manera, que el servicio público es aquella acción o efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado y de la actuación de los particulares.

⁷ Real Academia Española, diccionario de la lengua española, cit. por Sánchez Gómez, Narciso. **Primer curso de Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1998, p. 39.

En otras palabras deducimos, que servicio público es una actividad o provecho que resulta a una persona de los actos que ejecuta otra en beneficio de la primera.

La noción contemporánea de servicio público que refiere el maestro Andrés Serra Rojas, se concreta en los términos siguientes: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.⁸

De lo anterior tenemos que la noción de servicio público lo integran los siguientes elementos:

- a) Una actividad técnica.
- b) Su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva.
- c) Su aseguramiento debe ser de una manera permanente, regular y continua.
- d) Este servicio debe ofrecerse al público, sin la idea de lucro.
- e) Este servicio debe estar dotado de reglas de derecho público.
- f) Los servicios públicos pueden estar en determinadas circunstancias, en manos de los particulares, pero aun en este caso, debe tener las mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus

⁸ Serra Rojas, Andrés. op. cit., p. 102.

propósitos comerciales, industriales, y reconociendo el derecho de los usuarios.

Las prestaciones que proporciona un servicio público pueden ser:

1.- Prestaciones de orden material, como por ejemplo la distribución de agua, de gas, de electricidad, de transporte, etc.

2.- Prestaciones de orden financiero, como por ejemplo las operaciones de crédito.

3.- Prestaciones de orden cultural, como la enseñanza (educación).

A mayor abundamiento señalaremos las definiciones que se han dado del servicio público, y nos bastara tomarlas de los autores franceses contemporáneos, los cuales son los sostenedores de la llamada “Escuela del Servicio Público”, donde destacaron los juristas Duguit, Jéze y Bonnard.

“Para Duguit el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado, y controlado por los gobernantes, por que el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es tal su naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención gubernamental.

Jéze, considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, y que hablar de servicio público equivale a decir, que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea un régimen

de derecho especial sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse.

Bonnard afirma que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado, y que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo el Estado".⁹

El servicio público desde nuestro punto de vista lo definimos como la actividad técnica organizada que se encamina a satisfacer necesidades colectivas básicas fundamentales conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina el principio de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad; la cual, puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión.

Dentro de las definiciones que hemos abordado, la doctrina ha considerado esenciales, entre otros elementos del servicio público, el de continuidad, en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación, que es la posibilidad de modificarla a medida que vaya variando dicha necesidad y, el de igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

El servicio público constituye solo una parte de la actividad del Estado, y así se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una

⁹ Fraga, Gabino. op. cit. pp.21, 22.

necesidad de interés general que, de otro modo, no quedaría atendida, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.¹⁰

1.5 CLASIFICACION.

Dada la diversidad de los estudios sustentados por igual número de tratadistas, los servicios públicos se pueden clasificar, atendiendo a la característica principal generadora de los mismos.

Diversas clasificaciones aluden a los diferentes tipos de servicios públicos de acuerdo con su importancia, el órgano que lo realiza, los modos de prestación etc.

El maestro Carlos García Oviedo nos plantea la siguiente clasificación:

1.- Por razón de su importancia en:

- a) ESENCIALES: que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicio de defensa nacional, policía, impartición de justicia, etc.)
- b) SECUNDARIOS: por exclusión serían todos aquellos servicios de menor interés para la sociedad.

2.- Por razón de su utilización, en:

¹⁰ Fraga, Gabino. op. cit. p.243.

- a) OBLIGATORIOS: se imponen a los particulares por motivo de interés general, teniendo como ejemplo de éstos el seguro social y la educación.
- b) FACULTATIVOS: El uso de estos servicios queda a la libre voluntad del usuario, como ejemplo tenemos los servicios de correos, telégrafos y transporte.

3.- Por razón de su competencia se divide en:

- a) EXCLUSIVOS: pudiendo definir a los servicios como aquellos que pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas, como los servicios de policía, defensa, correos y otros.
- b) CONCURRENTES: se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular y a las aportaciones de los gobernados, encontrando entre éstos a la educación, beneficencia y asistencia social.

4.- Por la persona administrativa de quien dependen se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico en:

- a) FEDERALES: son los que expresamente otorga nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por ejemplo correos, transporte público federal de pasajeros y/o carga.¹¹

Dentro de esta clasificación podemos hacer una subdivisión en:

I.- EXCLUSIVOS.- Son aquellos en que el Estado actúa de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere el artículo 28 constitucional, como correos, telégrafos, radio, telegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de

¹¹ García Oviedo, Carlos., cit por Acosta Romero, Miguel. op. cit pp. 744, 745.

energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

II.- CONCURRENTES CON LOS PARTICULARES: Aquí el Estado, en razón de su complejidad, puede organizar los servicios a tendiéndolos directamente o concesionándolos a los particulares, quienes se encargan de prestar en forma debida los mismos, teniendo como ejemplo de éstos los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y el transporte público.

III.- CONCURRENTES CON LAS DEMÁS ENTIDADES: Existen determinadas materias que son de la exclusiva competencia federal y pueden ser atendidas por las autoridades locales o municipales, según sea el caso, como por ejemplo la educación, turismo, salubridad y caminos, organizándose para tal efecto en servicios coordinados.

b) ESTATALES: El artículo 124 de nuestra Carta Magna, reserva a las autoridades locales, las materias que por exclusión no sean federales, previniendo que estas serán reguladas por las constituciones de las entidades federativas, formando la competencia de los servicios públicos locales, nombrados por las legislaturas de cada Estado. Y en el caso del Distrito Federal por la Asamblea de Representantes, en términos de lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) MUNICIPALES: son desempeñadas por aquellas organizaciones que atienden las necesidades principales de una ciudad o de una circunscripción territorial, como en los casos del servicio de agua potable, saneamiento, alumbrado, policía, transporte, etc.

d) INTERNACIONALES: Un claro ejemplo es la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, entre otros; los cuales juegan un papel fundamental a nivel mundial, en los rubros educativo, cultural, científico, sanitario, asistencial, deportivo, etc.

5.- Por razón de los usuarios se clasifican en:

- a) GENERALES: aquí se consideran los intereses de todos los ciudadanos, sin distinción alguna, todos pueden hacer uso de ellos.
- b) ESPECIALES: estos solo son ofrecidos, a personas que reúnan ciertas circunstancias determinadas por las leyes.

6.- Por la forma de aprovechamiento en:

- a) *UTI SINGULI*: Cuando son aprovechados por los particulares, mediante prestaciones concretas o determinadas, lo que viene a ser, tal es el caso del transporte público de pasajeros.
- b) *UTI UNIVERSI*: Cuando son aprovechados de manera general e impersonal, lo que es, como por ejemplo lo es el alumbrado público.¹²

7.- Por razón de los sujetos que los prestan:

- a) PÚBLICOS: Es cuando el Estado proporciona por sí o mediante sus organismos descentralizados o desconcentrados, es decir, que están a cargo de entidades y organismos públicos como la defensa nacional, seguridad pública, asistencia y seguridad social, educación, obras públicas, salubridad, etc.

¹² García Oviedo, Carlos., cit por Acosta Romero, Miguel. op. cit p. 744.

b) PRIVADOS: Son aquellos que proporcionan los particulares, vía concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, como es el caso de las comunicaciones, educación, turismo, supermercados, transporte público, etc.¹³

En razón de lo anterior, consideramos que el servicio de transporte de pasajeros con itinerario fijo, objeto del presente estudio, se trata de un servicio público proporcionado por los particulares a través de la concesión, que satisface una necesidad general, la cual es regulada por leyes y reglamentos expedidos por la administración pública; sin embargo, hoy en día ésta actividad está siendo proporcionada de manera insegura por los particulares que la realizan.

¹³ Sánchez Gómez, Narciso. **Primer curso de Derecho Administrativo**, Porrúa. México. 1998. p. 54.

CAPÍTULO 2.

LA CONCESIÓN.

2.1 CONCEPTO DE CONCESIÓN.

Ningún acto jurídico ha merecido tan dilatado estudio como lo es la concesión, ya que muchos tratadistas reconocen su categoría de institución importante en la rama del derecho y que en forma particular se dedica a la función administrativa del Estado.

En la gran mayoría de las legislaciones, no obstante de diferencias de detalle, se contienen disposiciones que reglamentan a la concesión con los mismos caracteres esenciales. No obstante la terminología, la teoría y la misma jurisprudencia, no le dan los contornos definitivos inequívocos.

La fijación del concepto de concesión constituye un problema sobre el cual se han elaborado diversas opiniones, las cuales daremos a continuación, para dejar sentado dicho concepto.

“La palabra concesión viene del latín *“conssecio”*, derivada de *“concedere”*, lo cual significa conceder. Término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas o morales ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público, mediante

la sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas.”¹

Andrés Serra Rojas nos define a la concesión como “un acto administrativo discrecional por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”.²

Miguel Acosta Romero, al respecto nos dice que: “la concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley; y para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señala la Ley”.³

Gabino Fraga define a la concesión como “el acto por el cual se confiere a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de dominios del Estado”.⁴

Con respecto a la definición que nos da el Maestro Andrés Serra Rojas vemos que la administración delega en una persona llamada concesionario, el ejercer

¹ Serra Rojas, Andrés **Derecho Administrativo**: Doctrina, legislación y jurisprudencia, v. II, Porrúa, 1983, p. 309.

² Idem.

³ Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Décima edición, Porrúa. México. 1991. p. 706.

⁴ Sánchez Gómez Narciso. op, cit. p.104.

parte de la actividad de ella, es decir de la administración, lo que llamamos una gestión del servicio, actuando en nombre y por cuenta propia; cabe resaltar que el concesionario no actúa a nombre y por cuenta del Estado, a diferencia de lo que hace el funcionario público u órgano o ente administrativo autárquico cuando ejerce parte de la actividad administrativa. Lo que tienen de común el concesionario y el funcionario es una especie de delegación o atribución de una función propia de la administración pública.

De lo anterior, desprendemos que la concesión administrativa, es un acto discrecional de la autoridad, dentro de la estructura de la sociedad, el cual tiene como fin entregar a los particulares ciertas actividades que el Estado no está en condiciones de desarrollar por falta de capacidad, lo que con lleva a un malestar en la comunidad, que es remediado de cierta forma en su totalidad o en parte por la intervención de los particulares, quedando el Estado de cierta manera liberado de la obligación de prestar los servicios requeridos por la colectividad, pero no lo deslinda de la responsabilidad de vigilar que esos servicios sean prestados de una manera eficiente, seguros y acordes a las necesidades de la colectividad.

Tal es el caso del servicio público de transporte de pasajeros con itinerario fijo, al cual, comúnmente se le conoce como “microbuses” o “peseras”; servicio público que dada la gran demanda resulta materialmente imposible que el gobierno proporcione tal satisfactor de manera propia, lo que lleva a la ineludible necesidad de ceder a la ciudadanía un derecho propio del Estado, el cual, ha permitido que se vaya fuera de su debido control, aun y con las restricciones que para la regulación del mismo se han establecido.

2.1.1 CONCEPTO DE AUTORIZACIÓN.

La concesión se ha confundido a menudo con otros actos administrativos que aunque afines, tienen un significado diferente, tal es el caso de la autorización.

La autorización administrativa la podemos definir diciendo: que es el acto mediante el cual se hace desaparecer un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho ya existente, transformándose éste de potencial en actual, es decir que en esta figura va implícita la preexistencia de un poder o de un derecho, para cuyo ejercicio es menester previamente la habilitación administrativa que otorgue el Estado

Por otra parte, en la concesión, no se trata del ejercicio, derechos o poderes anteriores al acto constitutivo de la misma, ya que precisamente nacen de éste.

Esta distinción es fácilmente apreciable en el ejemplo de la concesión del servicio público de transporte de pasajeros, en donde para que el parque vehicular que conforma la ruta establecida, llámese así a las asociaciones civiles o bien las sociedades anónimas encargadas de prestar el servicio, puedan realizar diferentes recorridos, necesitan de la autorización previa de la autoridad administrativa.

Se puede decir que en la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, hay un derecho preexistente del

particular, pero su derecho se encuentra restringido por que muchas veces éste puede afectar la tranquilidad, la seguridad, o la salubridad pública, y solo cuando se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo, como ejemplo podemos mencionar de entre muchas cosas la construcción de una casa-habitación donde se tiene la posesión del predio objeto de la construcción, pero para que se pueda llevar a cabo ésta es necesario la autorización de la administración.

La gran mayoría de los tratadistas de derecho administrativo establecen como distinción, entre la concesión, y la autorización, en que en la primera el concesionario sustituye al Estado en la prestación del servicio, invistiéndose de atribuciones propias de éste, situación que no acontece en la autorización.

La administración desarrolla su actividad mediante actos que se designan con el nombre de actos administrativos; entre éstos se acostumbra a distinguir, por los efectos que produce, las autorizaciones y las concesiones. Los primeros no crean un nuevo derecho, mientras que los segundos hacen nacer uno nuevo.

En muchas ocasiones sucede que a la autorización se le da el carácter de concesión por no existir una precisa distinción de ambos, o bien por que se desconocen o se tiene una mala percepción de los elementos esenciales de ambos.

2.1.2 CONCEPTO DE PERMISO.

Otro concepto que es empleado y que muchas veces se confunde con lo que es una concesión se trata del permiso, el cual en su sentido gramatical, se dice que es el consentimiento que otorga quien tiene potestad para hacerlo.

El maestro Andrés Serra Rojas define al permiso como el “título necesario que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer.”⁵

Puede constituir también, el documento formal por escrito, donde se hace constar el acto administrativo, como por ejemplo el permiso para exportar, permiso para conducir, etc.

Podemos decir que el permiso es un acto administrativo unilateral del poder público que establece una amplia libertad de obrar al particular ya sea persona física o moral en condiciones determinadas, con una limitación más reducida que la concesión y su régimen más flexible, sin embargo, la intervención del particular solo se reduce a la ejecución del mismo, si es que se le otorga el permiso y acepta las condiciones que se le establecieron.

Mientras que la concesión es un acto administrativo bilateral, en donde el particular interviene en el acto para la creación de la concesión, ya que de cierto modo el particular y la autoridad se ponen de acuerdo para ver de que manera se va a cumplir con el servicio público, tal es el caso de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros,

⁵ Serra Rojas, Andrés **Derecho Administrativo**: Doctrina, legislación y jurisprudencia, v. II, Porrúa, 1983. p. 313.

2.2 CONCEPTO DE CONCESIONARIO.

Por concesionario debemos entender que es la persona física o moral, a quien por virtud de un acto administrativo discrecional de la autoridad administrativa y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan, se le confiere la facultad para la prestación de un servicio público o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación.

Ahora bien con el otorgamiento de la concesión el concesionario obviamente adquiere derechos y obligaciones inherentes a la materia del que fue objeto la concesión, esos derechos y obligaciones parten de un principio general, el cual, es el asegurar el funcionamiento regular del servicio objeto de la concesión.

El poder público tiene interés en que el servicio público se preste de la manera más eficiente, segura y continua, y esto lo logra a través de que el concesionario se encuentra bajo un régimen estricto de obligaciones, y con ello se asegura de mantener la prestación del servicio en condiciones favorables.

Al igual que el concesionario tiene que cumplir con una serie de obligaciones a la cual se somete para poder seguir disfrutando de la concesión, también goza de derechos que se desprenden de la misma concesión, ya que éste realiza inversiones para poder prestar de manera eficiente, segura y continua en los términos establecidos por la autoridad concedente el servicio objeto de la concesión.

En virtud de que el servicio que presta no es una labor altruista si no más bien un negocio, éste le debe de reeditar ganancias adecuadas y reciprocas al concesionario, que no lleguen a ser una indebida explotación del servicio.

Los derechos que obtienen el concesionario, nacen y se generan con el acto de la concesión, los cuales generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, sí vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían al ámbito patrimonial del concesionario, que como mencionamos anteriormente le permite obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo para dedicarse a esa actividad.

En las concesiones de prestación de algún servicio público, la relación es mas directa, ya que el usuario es el objeto de la actividad para la cual fue otorgada la concesión, las relaciones del usuario se definen como una situación de carácter reglamentario que regula diversos aspectos del servicio, sin que el concesionario pueda alterarlo, fuera de los casos en que la ley lo permita.

El concesionario está obligado a proporcionar el servicio a todo el que lo solicite, esto de acuerdo al principio de la igualdad de los usuarios. Pero es importante precisar que esos usuarios deben de corresponder a las actividades objeto de la concesión, de lo contrario se estaría incurriendo en una ilegalidad.

La obligación del concesionario de ejecutar personalmente la obligación, implica además, la de aportar los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución en la prestación del servicio.

Podemos decir que el concesionario viene a ser un colaborador del poder público en la realización del servicio objeto de la concesión, siendo además el propietario de los bienes afectados para la explotación del mismo, y por ende esta obligado a mantener en buen estado los bienes utilizados para la prestación del servicio durante el plazo de la concesión.

Cabe señalar que el concesionario tiene que cumplir dentro de sus capacidades, con los regimenes jurídicos que continuación describiremos:

Capacidad Técnica: esta se subdivide en dos aspectos, uno personal y otro material, el primera se refiere en cuanto a los requisitos mínimos de capacidad técnica, es decir a la capacitación y adiestramiento, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida y, en especial, cuando se trata de un servicio público como el que nos interesa y es materia del presente trabajo de investigación. En cuanto al aspecto material, consiste en que se cuente con los medios necesarios para la prestación del servicio, siendo éstos los elementos materiales especialmente de equipo, requeridos para realizar la actividad.

Capacidad Financiera: consiste en que el concesionario debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal adecuado, que se va a encargar prestar el servicio, así como para adquirir el equipo preciso, adecuado y suficiente que se utilizara para la explotación del servicio público.

Plazo: generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo durante el cual el concesionario disfruta de los derechos derivados de este acto, y como ejemplo podemos mencionar en concreto sobre la concesión que se otorga para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.

A manera de antecedente sobre este aspecto cabe mencionar que en México durante el siglo XIX, la mayor parte de las concesiones se otorgaba a plazos que fluctuaban entre 50 y 100 años. En la actualidad las concesiones como la minera se otorgan por 25 años, renovables por otros 25 años, y en materia de transporte de pasajeros en el Distrito Federal se otorgan por 20 años, pudiéndose prorrogar por un periodo igual.

Hay concesiones que no tienen plazo, por ejemplo, las concesiones bancarias, las concesiones para uso y aprovechamiento de aguas nacionales, así como en las de educación, si se considera que en ciertos casos se trata de concesiones para prestar esa clase de servicios.

El hecho de que no se le establezca un plazo para el uso y aprovechamiento a una concesión, creemos que eso no desvirtúa las características de la misma, ya que, por la naturaleza de las actividades o la finalidad de las concesiones, se estima que el plazo puede ser indefinido, mas no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada, cuando así lo ameriten causas de interés público, o se den los supuestos previstos en las leyes para que proceda la revocación.

2.3 AUTORIDADES FACULTADAS PARA OTORGAR LA CONCESION.

Para tratar este punto es necesario de que se establezca primeramente un concepto de lo que es una Autoridad, la cual, podemos decir que su significado a grandes rasgos es: órgano investido con el poder de mandar.

Para algunos tratadistas la autoridad concedente, puede ser la Administración Pública Federal, Local, Municipal.

La Administración Pública, es la parte mas dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente y acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su muerte. Esta existe desde que el hombre hizo su aparición en la tierra, por que siempre estuvo sujeto a la autoridad aún en una forma incipiente.

La administración Federal la integran todos aquellos organismos que dependen directamente del Presidente de la República.

La administración Local se encuentra radicada en los gobernadores de los Estados, y en el caso del Distrito Federal ésta se encuentra bajo el encargo del Jefe de Gobierno.

La administración Municipal la desarrollan los Presidentes de las circunscripciones conocidas como los municipios.

Una vez que ha quedado establecido lo anterior, es de precisar que la autoridad facultada para otorgar las concesiones en materia de transporte público de

pasajeros en el Distrito Federal y otras materias, corresponde al Jefe de Gobierno, quien es titular de la administración pública del Distrito Federal en los términos establecidos por lo dispuesto en el artículo 122 de nuestra Carta Magna; teniendo a su encargo la satisfacción de los servicios públicos en dicha entidad.

La prestación de servicios públicos puede concesionarse a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes correspondientes, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno.

Para el buen desempeño de la administración pública, el Jefe de Gobierno se auxilia de su gabinete para el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el cual, dicho gabinete esta conformado de las siguientes dependencias: Secretaria de Gobierno, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaria de Desarrollo Económico, Secretaria del Medio Ambiente, Secretaria de Obras y Servicios, Secretaria de Desarrollo Social, Secretaria de Salud, Secretaria de Finanzas, Secretaria de Transporte y Vialidad, Secretaria de Seguridad Pública, Secretaria de Turismo, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios legales.

La autoridad administrativa, a la cual el Jefe de Gobierno atribuye la facultad para otorgar las concesiones en materia de transporte público de pasajeros en el Distrito Federal, es a la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI), esto de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública

del Distrito Federal, facultades que se encuentran establecidas en el artículo 31 del referido ordenamiento jurídico, dentro de las que de manera enunciativa podemos mencionar alguna de ellas como son: las relativas al desarrollo integral del transporte; el control del autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades; además, de 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.

2.4 PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA CONCESIÓN

Para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal aplicable se inspira en principios que tienden a garantizar, por una parte, que el poder público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión y, por la otra, asegurar al concesionario a que tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la misma.

El procedimiento para otorgar una concesión varía según el dispositivo legal aplicable; es decir, para cada materia será la ley y reglamentos correspondientes, los que fijen los pasos que tanto la autoridad como el solicitante deben cumplir en esta cuestión. Es importante hacer hincapié, que en cualquier supuesto, los lineamientos constitucionales deben ser observados.

Generalmente se inicia con una convocatoria de la administración pública para la prestación de un servicio mediante concesión, o bien, por solicitud que en este

sentido haga el particular, en la que se llenan todos los requisitos que exigen las disposiciones legales, publicándose generalmente un extracto de la misma en el Diario Oficial de la Federación.

En todos los casos, el Estado tendrá la obligación de analizar los documentos que se le presenten, a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera.

El procedimiento para el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, se encuentra establecido en la Ley del Transporte y Vialidad publicada en la Gaceta Oficial el 26 de diciembre de 2002, así como en el Reglamento de Transporte publicado en la Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 2003, ambos del Distrito Federal.

La Ley de Transporte y Vialidad en su artículo 27 dispone que, para el otorgamiento de concesiones cuyo objeto tengan la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, debe de haber una declaratoria de necesidad emitida por el Jefe de Gobierno, la cual debe contener como mínimo los datos siguientes:

- I.- Los resultados de los estudios técnicos que justifiquen su otorgamiento;
- II.- La modalidad y el número de concesiones a expedir; (en este caso en concreto sería la modalidad de colectivo, y el número de concesiones con las cuales se pretende satisfacer la demanda del servicio);
- III.- El tipo y características de los vehículos que se requieran;
- IV.- Las condiciones generales para la prestación del servicio; y

V.- Las demás que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Previamente a que se realice la emisión de la declaratoria de necesidad, la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal (SETRAVI), debe publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal un estudio técnico que contenga el balance entre la oferta y la demanda del servicio público, además debe incluir un estudio referente a los resultados obtenidos sobre la frecuencia de paso y cargas en las secciones de mayor demanda de la ruta y en el periodo de máxima demanda; así como también, la oferta de unidades equivalentes para cada modalidad que se pretenda concesionar y las unidades que actualmente se encuentran en operación, así como la demanda atendida por éstas.

Los estudios técnicos a que nos hemos referido serán realizados por la Secretaría de Transporte y Vialidad, los cuales deberán contener la demanda que se tiene del servicio y los programas de explotación respectivos que soporten las características de ruta o rutas por autorizar; la infraestructura para la prestación del servicio; las características tanto del mantenimiento del parque vehicular como del tipo de Vehículo a utilizar, además del programa de capacitación, incentivos, renovación de la flota vehicular y, en su caso, protección del ambiente y atención al público.

Además de los estudios que sustenten el otorgamiento de concesiones, en la declaratoria de necesidad se informará el número de concesiones y vehículos

permitidos hasta ese momento, para prestar el servicio público de transporte de pasajeros.

El artículo 18 del Reglamento de Transporte del Distrito Federal contempla cuatro maneras para que sean otorgadas las concesiones:

I.- Por licitación pública, para las personas físicas y morales que tengan interés en prestar el servicio público de transporte de pasajeros.

II.- Por invitación restringida, esto es, cuando se trata de servicios complementarios a los ya existentes; servicios que hayan dejado de operar los concesionarios; por renuncia a los derechos derivados de la concesión.

III.- Por adjudicación directa.

IV.- Por resolución de autoridad judicial.

De las cuatro formas mencionadas para el otorgamiento de las concesiones, la que más comúnmente se utiliza es por licitación pública, en la cual, la Secretaría de Transporte y Vialidad publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en dos diarios de mayor circulación, la convocatoria para participar en las licitaciones públicas, estableciendo el artículo 17 del citado Reglamento como requisitos mínimos de la convocatoria los siguientes:

I.- El objeto de la convocatoria;

II.- Plazo de la concesión a otorgar;

III.- Las características generales del servicio de transporte a concesionar;

IV.- Modalidad, número de rutas y concesiones a expedir;

V.- Tipo de vehículos que se requieren;

VI.- Calendario de las actividades del concurso público, con la indicación del lugar, fechas y horarios de la celebración del acto de presentación y apertura de propuestas y emisión de fallos;

VII.- Los requisitos que deberán cumplir los interesados de conformidad con la ley; y

VIII.- La indicación del lugar, fecha y horario en que los particulares interesados podrán obtener las bases y especificaciones que regirán el concurso público, en su caso, y el costo de las mismas.

Para el caso de que se otorguen las concesiones por adjudicación directa, la Secretaria de Transporte y Vialidad contará con un Comité Adjudicador, el cual, estará integrado por cinco miembros que designará el Jefe de Gobierno; dicho comité tendrá por objeto otorgar las concesiones, sin necesidad de sujetarse a los procedimientos que se establecen para el caso de la licitación pública mencionada en el párrafo anterior, siempre y cuando se den los supuestos siguientes:

a) Cuando el otorgamiento de concesiones, pudiere crear competencia desleal o monopolios;

b) Cuando se ponga en peligro la prestación del servicio público de transporte o se justifique en necesidades de interés público;

c) Cuando se trate del establecimiento de sistemas de transporte que implique el uso o aplicación de nuevas tecnologías o la preservación del medio ambiente; y

d) Por mandato judicial o administrativo de la autoridad competente.

Es importante señalar que ninguna concesión se otorgara, si con ello se establece una competencia ruinosa o ésta va en detrimento o perjuicio de los intereses del público usuario. En este caso se considera competencia ruinosa, cuando se sobrepasan rutas en itinerarios con el mismo sentido de circulación, siempre que de acuerdo con los estudios técnicos realizados se halla llegado a la conclusión, de que en la densidad demográfica usuaria encuentre satisfecha sus exigencias con el servicio prestado por la o las rutas establecidas previamente; en la inteligencia que la Secretaría, teniendo en cuenta la necesidad de la comunidad podrá modificar los itinerarios fijos o rutas correspondientes a fin de mejorar el servicio y la implementación de nuevas rutas.

Previo al otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público de transporte, las personas físicas o morales titulares, según corresponda, deben acreditar como mínimo lo requisitos previamente establecidos en el artículo 29 de Ley de Transporte y Vialidad, como son los siguientes:

- I.- Ser de nacionalidad mexicana;
- II.- Tratándose de personas morales, acreditar su existencia legal de conformidad con las leyes aplicables, presentando sus estatutos en términos de la Ley de Inversión Extranjera y en su objeto social deberá considerar expresamente, la prestación del servicio público de transporte de pasajeros;
- IV.- Acreditar su capacidad técnica administrativa y financiera para la prestación del servicio;
- V.- Garantizar su experiencia y solvencia económica;

VI.- Presentar carta de objetivos y plan de trabajo, que ponga de manifiesto la forma en que el interesado proyecta llevar cabo la prestación del servicio público, con motivo de la concesión solicitada;

VII.- Presentar el programa general de capacitación que se aplicará anualmente a sus trabajadores en su caso;

VIII.- Cumplir con los requisitos exigidos en otras leyes, en la declaratoria de necesidades y en las base de licitación, en su caso;

IX.- Presentar el programa anual de mantenimiento de la unidad o parque vehicular objeto del transporte, y

X.- Presentar el programa de sustitución o cambio de la unidad o parque vehicular.

Una vez cubiertas todas las exigencias y requisitos establecidos por la autoridad administrativa y por la ley, se otorgara el titulo concesión a criterio de la misma, el cual, deberá contener los datos que ordena el artículo 23 del Reglamento de Transporte, como son:

I.- Nombre y domicilio del concesionario;

II.- Objeto de la concesión y fundamentación legal;

III.- Número de concesión;

IV.- Vigencia de la concesión;

V.- Modalidad del servicio público transporte de pasajeros;

VI.- Derechos y obligaciones del concesionario;

VII.- Normas de operación del servicio;

VIII.- Tarifa;

IX.- Causas de revocación y caducidad de la concesión;

X.- Prohibición de variar las condiciones de la concesión, sin la previa autorización de la SETRAVI;

XI.- Prohibición de gravar o transferir la concesión sin la previa autorización expresa y por escrito de la SETRAVI, Y

XII.- Determinación del tipo de los seguros que contratará.

Las concesiones para la explotación de servicio público de transporte que se otorguen a las personas físicas serán individuales, y estas no podrán amparar a más de una unidad. Las personas físicas podrán ser titulares como máximo de cinco concesiones individuales.

En el caso de las personas morales, la concesión incluirá el número de unidades que sean necesarias para la explotación del servicio en forma adecuada, lo cual deberá estar previa y claramente definido en el documento que ampara la concesión.

2.5 FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN.

Como se observa en el punto anterior, el otorgamiento de la concesión consiste en un acto discrecional a cargo del órgano de la administración pública facultado por la ley para ello, es decir, en su otorgamiento no interviene la voluntad de los particulares, pues estos únicamente se concretan a reunir los requisitos para su obtención, sin que sea obligatorio para el ente público otorgarla un vez satisfechos aquellos. En ese sentido, la concesión como tal, es un acto administrativo de tracto sucesivo, ya que sus efectos se prolongan a través del

tiempo y el espacio, pues la misma se otorga por un determinado tiempo dentro del cual se engendran derechos y obligaciones para su titular, es decir, el concesionario.

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

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

Cumplimiento del plazo. Al terminarse el periodo previsto en la concesión, concluye ésta salvo en aquellos casos en que puede prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo. El efecto mas importante que produce el cumplimiento del plazo es el derecho de reversión, el cual consiste, en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasa a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.

Cabe hacer mención que no en toda clase de concesiones opera el derecho de reversión, ya que en algunas concesiones éste derecho se encuentra con ciertas limitaciones, tal es el caso de la concesión de transporte, ya que no revierte el equipo, sino únicamente las instalaciones de las terminales.

Falta de objeto o materia de la concesión. Se presenta cuando se hace imposible la prestación del servicio público, como ejemplo tenemos el agotamiento de los minerales en la concesión minera, la consecuencia será que se extinga por falta de objeto o materia. Circunstancia que por obvias razones no ocurrirá nunca en materia de transporte de pasajeros, ya que este servicio ha sido y siempre será de suma importancia para satisfacer algunas de las necesidades de la colectividad humana.

Revocación: La práctica administrativa en México se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma.

En materia de transporte público para el Distrito Federal, son causas de revocación de la concesión:

- La enajenación, arrendamiento o gravamen de la concesión, del equipamiento auxiliar, de bienes o derechos relacionados con el servicio público de transporte.
- Cuando la garantía exhibida por el concesionario para el otorgamiento de la concesión, deje de ser satisfactoria y suficiente.
- No pagar el concesionario los derechos correspondientes para la expedición, refrendos, revalidación, certificación o servicios relacionados con las concesiones.

- No contar con póliza de seguro vigente, para indemnizar los daños que con motivo de la prestación del servicio se causen al usuario o a terceras personas o a sus propiedades.
- No cubrir las indemnizaciones por daños que se originen a la Administración Pública, a los usuarios, peatones, conductores o terceros, con motivo de la prestación del servicio público.
- La alteración del orden público de manera tal que deje de prestar el servicio de transporte de manera regular, permanente, continua, uniforme e interrumpida.
- Que el concesionario por si o a través de sus operadores, empleados o personas relacionadas con la prestación del servicio, se hagan acreedores a sanciones reiteradas en los términos que marca la Ley del Transporte y Vialidad.
- Modificar o alterar las tarifas, horarios, itinerarios, recorridos, bases, lanzaderas, lugares de encierro y demás condiciones en que fue originalmente entregada la concesión, sin aprobación por escrito de la SETRAVI.
- No acatar en tiempo y forma, las disposiciones de la SETRAVI relacionadas con el aumento, renovación, mantenimiento o reacondicionamiento del parque vehicular.
- Alterar o modificar en cualquier forma sin aprobación expresa y por escrito de la SETRAVI, el diseño, estructura o construcción original de las unidades afectas al servicio.
- Cuando se exhiban documentación apócrifo, o se proporcionen informes o datos falsos a la SETRAVI.

Caducidad: Ésta opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o acto de la concesión, dentro de determinado plazo, y no cumple con ellos, por ejemplo, cuando no adquiere el equipo necesario para prestar el servicio público, o no inicia la prestación de éste en el plazo previsto, como por ejemplo, si en la concesión minera no se realizan las inversiones a que está obligado con cierto tiempo, esta figura opera en materia de transporte de pasajeros cuando:

- No se inicie la prestación del servicio público de transporte, dentro del plazo señalado en la concesión, salvo caso fortuito o fuerza mayor;
- Se suspenda la prestación del servicio público de transporte durante un plazo mayor de quince días, por causas imputables al concesionario; y
- No se otorgue la garantía para la prestación del servicio público de transporte, en la forma y términos establecidos por la SETRAVI.

Rescisión: se considera que ésta es la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones. Sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aun se celebran contratos-concesión.

Rescate: Por lo general opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado, donde la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se

le hace del plazo de explotación; en nuestra opinión, ese rescate constituye un caso de revocación administrativa. Se dice que es rescate, por que los bienes nunca salieron del dominio del estado, solo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.

En el servicio público de transporte de pasajeros, la Secretaría de Transporte y Vialidad se reserva el derecho de rescatar las concesiones, por cuestiones de utilidad e interés público, las cuales deben de estar debidamente acreditadas, o bien, cuando la administración pública retome la prestación de los servicios en ejercicio de las facultades conferidas por la ley.

Cuando se declare el rescate, se otorgará el derecho al concesionario de que se le indemnice de acuerdo con la cantidad fijada por peritos, en los términos en los que disponga la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

En la declaratoria de rescate se establecerán las bases y lineamientos para la determinación de la indemnización, la cual no tomará el valor intrínseco de la concesión, equipamiento auxiliar de transporte y bienes afectos a la prestación del servicio.

Renuncia: Aun cuando no se ha estudiado a fondo, existe la posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga de los derechos que tenga a su favor; sin embargo, creemos que no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados

bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión. En algunas ocasiones, podrá tratarse de un servicio público obsoleto o, por ejemplo, de la explotación de minerales que no sea económica, en cuyo caso parece ser que no habría interés público en que continuara forzosamente la concesión.

Habrán otros supuestos en que la necesidad o el interés público impongan la conveniencia de que la administración pública no acepte la renuncia mientras tanto no se asegure, o bien la transmisión de la empresa (económicamente considerada) a terceros que presten el servicio, o exploten los bienes del Estado y aseguren la continuidad normal de esas actividades, ó que la propia administración se haga cargo de ellas.

Quiebra del concesionario: La quiebra del concesionario en la empresa que presta los servicios o explota los bienes, puede traer también la extinción de la concesión y se estima que, en estos casos, las autoridades, cuando se trate de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad, debe asegurar la continuidad de los mismos.

Cuando se presentan las causas del incumplimiento que dan origen a la revocación, o las causas que provocan la caducidad, se sigue, por lo regular, un procedimiento administrativo en el que la autoridad determina la existencia de esas causas, notifica al concesionario para que manifieste lo que a derecho corresponda, o exhiba pruebas que acrediten que no incurrió en falta, y posteriormente se dicta un acto administrativo declarando ya sea la revocación, o la caducidad de la concesión, o bien, que continúe vigente la misma.

El artículo 45 de la Ley de Transporte y vialidad para el Distrito Federal considera como causas de extinción de las concesiones del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal las siguientes:

- I.- La expiración del plazo o de la prórroga que en su caso, se hubiere otorgado a la concesión;
- II.- La caducidad;
- III.- La revocación;
- IV.- La renuncia del titular de la concesión;
- V.- La desaparición del objeto de la concesión;
- VI.- La quiebra; liquidación o disolución, en su caso de ser persona moral;
- VII.- La muerte del titular de la concesión;
- VIII.- Que el concesionario cambie de nacionalidad mexicana.

Como mencionamos anteriormente en el caso de que se de la extinción de la concesión otorgada, se sigue un procedimiento administrativo en materia de transporte de pasajeros, declarada administrativamente por la Secretaría de Transporte y Vialidad, en la cual se notificara por escrito al concesionario los motivos de caducidad, revocación, o extinción en que a su juicio haya incurrido, señalándole un plazo de diez días para que presente pruebas y los alegatos, manifestando lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, la secretaría emitirá un acuerdo en el que en su caso y por la naturaleza de las pruebas ofrecidas, señalara una fecha dentro de los diez días siguientes para su desahogo, una vez desahogadas las pruebas y concluido el periodo probatorio, la Secretaría contará con un término de quince días para dictar la resolución

correspondiente, misma que deberá ser notificada personalmente y por escrito al concesionario ó quien represente legalmente los intereses de éste.

En el caso de que se declare la extinción de la concesión por cualquiera de los supuestos legales procedentes, el concesionario no tendrá derecho o compensación alguna.

CAPÍTULO 3.

MARCO TEÓRICO-JURÍDICO DE LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS CON ITINERARIO FIJO EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA INSEGURIDAD EN SU PRESTACIÓN.

3.1 CONCEPTO GENERAL.

A efecto de poder contar con un concepto general acerca de lo que es el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, es necesario retomar la definición de servicio público, lo cual, se trato en el capítulo uno, así como definir transporte de pasajeros, ello con la finalidad de entender mejor el concepto que nos proporciona la Ley del Transporte y Vialidad para el Distrito Federal, la cual en su artículo 2 nos dice que:

Servicio público de Transporte: Es la actividad a través de la cual, la Secretaría de Transporte y Vialidad satisface las necesidades de transporte de pasajeros, por sí, o a través de concesionarios de transporte público, que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios.

Para comprender mejor el concepto citado es necesario desglosarlo en dos puntos importantes; primero debemos e vislumbrar claramente lo que se entiende por servicio público y segundo lo que es el transporte de pasajeros.

En razón del primer punto, retomaremos lo que al respecto opina el maestro Andrés Serra Rojas, el cual nos dice que “el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a una régimen especial de derecho público”¹

Aunado a lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en la Fracción XIII del artículo 3, define al servicio público como “la actividad organizada que realice o concesione la administración pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.

De las definiciones antes transcritas, podemos afirmar que le corresponde al Estado la satisfacción de necesidades colectivas mediante la prestación de los servicios públicos, constituyendo actividades de interés general, ya que en forma continua, uniforme, regular y permanente satisfacen sus necesidades.

Cabe subrayar, y siguiendo al jurista Andrés Serra Rojas, que el elemento esencial en las definiciones antes mencionadas y que ha permanecido inalterable, es la noción del interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad general y apremiante a cargo del público.

¹ Serra Rojas, Andrés **Derecho Administrativo: Doctrina, legislación y jurisprudencia**, v. I, Porrúa, 1983. p.102.

Ahora bien, por lo que corresponde al segundo punto a tratar que es el transporte de pasajeros, hemos de indicar que no se cuenta con una definición que globalice dicha actividad, por lo que para alcanzar su comprensión explicamos de manera individual lo que es transporte, y lo que significa pasajero.

“Transporte. En un sentido genérico representa el hecho de llevar un objeto, o una persona, de un lugar a otro, utilizando cualquier medio de locución. En el de cosas o mercaderías, quien hace el transporte se llama transportador y esta obligado a hacer la entrega al destinatario en el lugar determinado por el expedidor. Cuando el transporte se refiere personas, la obligación del transportista o transportador consiste en facilitar al pasajero el recorrido de un itinerario previamente determinado”²

“Pasajero. Transitorio, fugaz, de corta duración. Caminante...Viajero que usa un vehículo o medio de transporte público. Por autonomía, la persona que es transportada mediante cierto precio...”³

En razón de los vocablos antes descritos, podemos decir que transporte de pasajeros es el trasladar a una persona o personas por diversos itinerarios previamente autorizados por la autoridad administrativa, ya sea de manera gratuita, o bien, mediante el pago cierto de una cantidad de dinero.

El transporte local de pasajeros en el Distrito Federal, es un servicio público cuya prestación es facultad del Jefe de Gobierno a través de la Secretaría de

² Ossorio, Manuel., *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta S.R.L, Argentina. 1974. p. 760.

²¹ Idem

Transporte y Vialidad. En el ejercicio de esta facultad, corresponde a la citada Secretaría decidir si en vista a las necesidades del público, la prestación de dicho servicio debe hacerse por la propia Secretaría de Transporte y Vialidad o si en esa prestación puede encomendarse a personas físicas o morales a través de concesiones.

La Ley de Transporte y Vialidad en su artículo 2 nos hace referencia e indica determinados conceptos que se deben de conocer con el fin de entender mejor la legislación en cita. Siguiendo esa tesitura nos define al servicio público de transporte como: “la actividad a través de la cual, la Secretaría satisface las necesidades de transporte de pasajeros o de carga, por sí, o a través de concesionarios de transporte público, que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general”.

A manera de conclusión y analizados los conceptos citados, podemos formar nuestro propio concepto de servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, como “la actividad técnica prestada por la administración pública del Distrito Federal o por los particulares, ya sean personas físicas o morales, mediante una concesión, la cual, esta organizada conforme a las leyes y reglamentos vigentes en dicha entidad, con el objeto de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente la necesidad de su población, consistente en trasladarla de un lugar a otro a la población, mediante el pago de un precio previamente establecido”.

3.2 NATURALEZA JURÍDICA.

En el punto precedente, dejamos en claro que el transporte de pasajeros en el Distrito Federal constituye un servicio público, pues éste se presta o proporciona a la población del Distrito Federal, conforme a las leyes y reglamentos vigentes en su circunscripción territorial de una manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer esa necesidad colectiva, a través de la concesión.

Ahora bien, no existe uniformidad en la doctrina del derecho administrativo para definir la naturaleza jurídica de la concesión, exponiéndose diversas teorías al respecto sobre este particular, tales como que para algunos consideran que se trata de un **contrato administrativo**, otros lo consideran como un **acto administrativo**, para otros es considerado como un **acto reglamentario**, para otros se trata de un **acto mixto y complejo** que lleva una parte de contrato, otra parte de un acto reglamentario, y que también esta revestido de la manifestación unilateral de la voluntad de la administración pública y; por último se menciona que es un **acto administrativo discrecional**.

La teoría del contrato administrativo, considera que la concesión se produce por un acuerdo de voluntades celebrado entre la administración pública y el particular, por medio del cual, la administración pública le confiere al particular una potestad o facultad de prestar un servicio público o para usar, explotar y aprovechar bienes del dominio del Estado, bajo las condiciones y requisitos establecidos en las leyes y reglamentos al respecto.⁴

²² Sánchez Gómez Narciso. op, cit. p. 105.

Al respecto y dentro de los juristas que sostienen que la concesión es un contrato se encuentran, entre otros: Dufour, Berthélemy, Moureau y Gastón Jéze. Para los primeros mencionados, “la concesión es un contrato que se celebra entre la administración pública y un particular, por el cual éste se encarga de la realización de una obra y de la gestión de un servicio, mediante ciertas ventajas, predominantemente de índole económica. Podría estimársele como un contrato de arrendamiento de obra, con la particularidad de que el precio se abona con los rendimientos que el contratista obtiene con la explotación del servicio en vista del cual la obra se realizó”.⁵

El jurista Gastón Jéze, señala las siguientes características para sostener su tesis:

- 1.- Tener por objeto la explotación o funcionamiento de un servicio público.
- 2.- Realizarse con gastos y riesgos del concesionario.
- 3.- Consistir la remuneración de éste en el derecho que se confiere a percibir de los usuarios una tasa por el uso del servicio.
- 4.- Ser un contrato de larga duración.
- 5.- Ser un contrato administrativo propiamente dicho, por que el funcionamiento del servicio exige la aplicación de reglas que están fuera de órbita del derecho civil”.⁶

Por las tesis antes enunciadas, obviamente podemos pensar que, efectivamente este acto tiene una naturaleza jurídica contractual, pues en primer término, existe la capacidad de las partes, sin la cual sería nulo el acto; también hay

⁵ García Oviedo, Carlos., *Derecho Administrativo*, Séptima edición Eisa, España. 1959. p. 310.

²⁴ Idem

consentimiento recíproco libremente expresado, ya que no se impone como prestación personal o carga obligatoria la de ser concesionario, ni tampoco de la otra parte, se impone la exigencia de reclamar al Estado como un derecho, u otorgamiento forzoso de la concesión. Observamos también, que existe el objeto, haciéndolo consistir en la contracción de la obra y la gestión del servicio. Por último deduciríamos las formalidades contractuales.

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

Aquí es importante hacer hincapié, en que no todo acuerdo que crea una obligación es un contrato. Así tenemos que reciprocidad no siempre significa contrato. Hay muchos actos civiles que se celebran con reciprocidad de consentimiento, como lo son el matrimonio, la adopción y la aceptación de herencia, los cuales haciendo un análisis jurídico-penetrante, los separa la esfera del contrato, el cual no es materia del presente estudio, por lo que no entraremos a su análisis.

A manera de reafirmar lo anterior, el género común de toda la concesión, es la cesión al particular de una esfera de actuación originalmente a cargo de la administración pública, mediante dicha cesión, la administración transfiere a un particular la facultad de realizar alguna actividad o explotar algún servicio; lo

característico y común es que tal transferencia es parcial, en virtud de que comprende una taza limitada de facultades y en ningún modo, la propiedad plena, pues el servio público subsiste tras la concesión, tan es así, que la administración pública por el simple hecho de poseer esa titularidad constante e inderogable, mantiene sus facultades de imperio.

La teoría del acto administrativo se basa en la potestad que tiene el Estado como representante del interés colectivo, para que de manera unilateral y al amparo de preceptos jurídicos de derecho público, faculte a los particulares para prestar servicios públicos o para explorar y aprovechar o disfrutar bienes del dominio estatal por causas de interés social, y que con ese acto se viene a cumplir una función específica del gobierno.⁷

Respecto a esta teoría, podemos decir que es la que se contrapone a la anterior, ya que para ella es un acto de derecho público, un acto de superioridad.

Esta teoría se encuentra expuesta por el jurista Otto Mayer el cual indica que “la concesión es un acto administrativo por el cual da poder a un individuo sobre un parte de la administración pública; y no se trata de constituir un derecho real sobre una cosa corporal, sino de ejercer una cierta actividad. Mas esta actividad no se ejerce como en la función pública, en nombre y representación del Estado, sino en nombre y por propia cuenta del concesionario”.⁸

⁷ Sánchez Gómez Narciso. op. cit. p. 105.

⁸ Mayer, cit. por Garcia Oviedo, op. cit. p.p 312 y 313.

La teoría del acto reglamentario afirma que al Estado le corresponde fijar las normas a que debe sujetarse una concesión otorgada a favor de un particular, y dentro del cual deben quedar comprendidas las normas referentes a las tarifas, modalidades sobre prestación del servicio público o en cuanto al aprovechamiento o apropiación de bienes del poder público, horarios para prestar el servicio, derechos y obligaciones del concesionario, así como facultades de la autoridad administrativa; y que en esa virtud, toda concesión debe estar supeditada a las necesidades, propósitos y conveniencias de la sociedad debidamente plasmadas en el acto reglamentario relativo a la misma materia.

Al respecto el maestro Serra Rojas dice que la expedición de la concesión es un acto unilateral y meramente reglamentario, al afirmar que “es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato de el poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones establecidas”.⁹

La teoría del acto mixto y complejo, esta doctrina domina principalmente en el derecho francés, y considera a la concesión como un acto complejo, el cual esta compuesto de tres elementos, que por estar condicionados unos a otros, no hacen perder el carácter unitario a la concesión. Estos tres elementos son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, bien sea incluyendo dichas normas dentro del mismo

⁹ cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 281.

acto de la concesión, bien haciendo una remisión a las normas establecidas de antemano, o en las que en lo sucesivo se establezcan por las leyes y reglamentos; dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios.

La organización del servicio comprende todas las normas técnicas necesarias para el manejo del mismo, y que son idénticas a las que se dictarían si el servicio en vez de ser concesionado fuera administrado directamente por el poder público. Dentro de este primer elemento de la concesión, la administración puede variarlo en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual.

El segundo elemento de la concesión, el acto condición, es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, o bien en materia de transporte público para disponer de la infraestructura vial como lo son paraderos, bases, etc.

El elemento contractual de la concesión está constituido, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho del concesionario de mucha mayor importancia jurídica, pues representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones.

“Para Bonnard, el carácter complejo del acto de la concesión, resulta que el concesionario se encuentra en una situación jurídica compleja, en el sentido de que es en parte reglamentaria y en parte contractual: reglamentaria en todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; contractual en todos los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, pecuniarias y de otra índole que le son otorgadas por vía de contrato”.¹⁰

Así no está en situación puramente contractual, como el contratista de obras públicas, puesto que asegura el funcionamiento de un servicio público, ni estrictamente legal o reglamentaria, como el funcionario público, por que no deja de ser un simple particular.

Desde nuestro punto de vista, la naturaleza jurídica de la concesión del servicio público de transporte se adhiere a esta última teoría, ya que se trata de un acto mixto que lleva implícito la discrecionalidad del órgano de la administración pública, el cual ésta compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

Mediante el acto reglamentario se fijan las normas a que se sujetará la organización y funcionamiento del servicio, quedando comprendidas dentro de ello disposiciones tendientes a fijar entre otras cosas, horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios, etc. Pudiendo la administración variarlo en cualquier momento, buscando la mejor satisfacción

¹⁰ Bonnard. cit. por García Oviedo, Carlos. op. cit. p. 314.

de las necesidades que se cubren con el servicio, sin que ello implique que vaya implícito el consentimiento del concesionario.

Es el caso que se condiciona la atribución del concesionario de las facultades que la ley establece para gozar de ciertas franquicias fiscales, y prerrogativas en cuanto al uso y aprovechamiento de la infraestructura vial.

El aspecto contractual, busca proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración.

En las leyes, reglamentos, decretos, circulares y acuerdos, se fija el régimen al que se somete la concesión, el concesionario y la actividad que se desempeña y por ende en su conjunto constituyen normas de derecho público.

3.3 MODALIDADES EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

Con el paso del tiempo el hombre ha ido evolucionando, así como sus actividades se han vuelto mas complejas y por ende con el animo de satisfacer sus necesidades ha tenido que ir modernizando constantemente sus modos de transporte, hasta llegar a los que hoy conocemos, tales como los aéreos, marítimos, terrestres, etc., contando todos ellos con una diversidad de modalidades en sus distintos ámbitos, adaptándolos de una mejor manera para un mejor funcionamiento.

“El transporte supone la comparecencia de causas y consecuencias sociales, políticas, geográficas, culturales, éticas y espirituales, sin olvidar las económicas, vinculando así intereses entre núcleos sociales. El transporte promueve y consolida la unidad geopolítica, actúa como instrumento de cooperación y comprensión internacional, difunde y enriquece al acervo cultural, sirve a propósitos de homogeneidad de idioma, costumbre e idiosincrasia, coadyuva al logro y mantenimiento de la seguridad pública y abate distancias”.¹¹

El servicio de transporte de pasajeros en el Distrito Federal se clasifica de la siguiente manera:

I.- Servicio público de transporte colectivo de pasajeros. Éste se puede presentarse de conformidad con las siguientes modalidades:

a) Servicio Ordinario: Es el que se presta a través de una ruta específica que comprende todas las zonas de ascenso y descenso autorizadas por la Secretaría de Transporte y Vialidad. Y a manera de mayor comprensión, es el servicio que prestan los “microbuses” o como comúnmente se les conoce como “peseros” (Siendo esta la categoría objeto de estudio del presente trabajo de investigación).

b) Servicio Directo: Éste se presta en una ruta específica en el que el ascenso de usuarios es el origen y su descenso es el destino, exclusivamente.

¹¹ Molinero Molinero Ángel R., Sánchez Narciso Luís Ignacio, **Transporte Público: planeación, diseño, operación y administración**. Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, Quinta del Agua Ediciones, Segunda edición. México. 1997, p. 20.

c) Servicio Express: Es el que se presta a través de una ruta específica, con paradas cuya longitud mínima será de 1.5 kilómetros entre cada una de ellas, es decir, entra cada una de las paradas autorizadas.

II.- Servicio privado de pasajeros, éste a su vez se clasifica en:

a) Escolar: Es la actividad por virtud de la cual, y mediante permiso otorgado por la Secretaría de Transporte y Vialidad, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de alumnos y personal docente, con sus propias unidades.

b) De Personal: Ésta es por virtud de la cual, y mediante permiso de la secretaría arriba referida, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de los asalariados que laboran en las empresas que contratan sus servicios y que no se ofrece al público en general.

c) Especializado: El que se presta en, ambulancias, autopatrullas, de bomberos y otros vehículos de emergencia.

III.- Servicio mercantil de transporte de pasajeros: Este se presta al público en general mediante la renta de unidades, que hacen las personas físicas o morales propietarios de las mismas, previo el permiso que expida la Secretaría para la prestación de éste servicio.

IV.- Servicio de autobuses de transporte de turistas en circuitos específicos: Este servicio es especial para el transporte que como su nombre lo indica es de turistas, y que únicamente recorre circuitos específicos dentro del Distrito Federal, previamente autorizados por la Secretaria de Transporte y

Vialidad del Distrito Federal, misma que fijara los puntos de ascenso y descenso del pasaje.

V.- Bicicletas adaptadas: Éste tipo de vehículos, como su nombre lo indica se trata de bicicletas adaptadas para poder transportar a mas de una persona, y la autoridad que se encarga de expedir los permisos correspondientes para la prestación de éste servicio mediante la utilización del vehículo mencionado será la Delegación Política respectiva.

3.4 LA INSEGURIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

Sin duda alguna, el transporte público de pasajeros en la Ciudad de México, es un elemento inherente a la vida cotidiana de sus habitantes, el cual en la actualidad muestra una gran carencia de seguridad para el usuario, es por ello la gran urgencia de regular adecuadamente éste servicio, que por la magnitud, y dado de que la administración pública de la entidad no tiene los recursos suficientes para satisfacer de la mejor manera el mismo, es concesionado a los particulares, para que éstos lo presten de manera eficiente y segura, objetivo que en la actualidad esta muy lejos de ser satisfecho por los concesionarios.

La problemática del transporte público de pasajeros es por todos conocida, misma que entre otras cosas resulta ser un fenómeno que se esta saliendo fuera de control de las autoridades administrativas de la entidad, si consideramos que cada vez son mas frecuentes los accidentes que ocurren en esta gran ciudad, en los

que se ven inmiscuidos los conductores de los llamados microbuses, y por otra diversidad de causas; como dato tenemos lo siguiente:

En los primeros siete meses del año dos mil tres, se registraron más de 400 accidentes de tránsito en los que se vieron involucrados chóferes de microbuses, combis y vagonetas de pasajeros, que dejaron un saldo de 405 lesionados y 19 muertos. De acuerdo con información de la Secretaría de Transportes y Vialidad, cerca del 20% por ciento de los percances se derivaron por que los operadores del transporte público de pasajeros con itinerario fijo estaban bajo el influjo de sustancias psicotrópicas.

Otras causas de los incidentes son el exceso de velocidad con los que se manejan las unidades utilizadas para prestar el servicio, esto asociado a que las mismas cada vez tienen averías mas frecuentes en su funcionamiento, como lo son las fallas en el sistema de frenado, entre otras cosas.

Del total de choques, atropellamientos, caídas o volcaduras registrados, 81% de las rutas son del DF, 15% del Estado de México y 4 % de la Red de Transporte de Pasajeros. Como podemos ver es alarmante la situación actual del servicio público concesionado de transporte de pasajeros en ésta entidad.¹²

Al respecto, es importante manifestar que con fecha veintidós de enero del año dos mil tres, la Secretaría de Transporte y Vialidad había recibido la recomendación número 1/2001, emitida por la Comisión de Derechos Humanos

¹² <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=recD6334>

del Distrito Federal, con motivo al alto porcentaje de accidentes provocados por los conductores de microbuses, a que no se aplicaba el Reglamento de Tránsito y demás disposiciones legales, a la falta de mecanismos de control de vehículos, concesiones y concesionarios, a que las unidades estaban en condiciones deplorables, a que en ocasiones los microbuses eran conducidos por menores de edad o por sujetos que frecuentemente se encontraban bajo los influjos de alcohol y otras drogas, a que los chóferes carecían de licencia de conducir y a que la relación de trabajo entre concesionarios y chóferes es únicamente basada en el llamado sistema de entrega de cuentas.

Aunado a lo anterior se encuentra la antigüedad del parque vehicular ya que el 88% de éste corresponde a modelos entre 1989 y 1993, teniendo en cuenta que el 60% se distribuye equitativamente entre los modelos 1991 y 1992, con las consecuencias ambientales y de inseguridad para el usuario que de ello se derivan.

Para entender el problema que vive la ciudad, es preciso mencionar que en el Distrito Federal existen 27, 846 unidades de servicio de transporte público distribuidas en 1,428 ramales, itinerarios o rutas (recorridos o trayectos que realizan las unidades de transporte público de pasajeros) de que cubren el 83.4% de los viajes en la localidad. En total, esto representa 11 millones de viaje-pasajero al día. Cabe aclarar que de estas 27, 846 unidades, más del 95% han cumplido su vida útil.

De lo anterior se desprende que los concesionarios no están cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley de Transporte y Vialidad, que nos dice: “Las unidades destinadas al servicio público de transporte de pasajeros que circulan en vías de tránsito vehicular en el Distrito Federal, con aprobación de la Secretaría, deberán ser sustituidas cada diez años, tomando como referencia la fecha de su fabricación”. Hecho que como ya se manifestó, trae como consecuencia la revocación de la concesión; sin embargo, dicha sanción no es aplicada por la autoridad administrativa de la entidad, ya que lejos de hacer valer las medidas tendientes a la regular la prestación del servicio que nos ocupa, solo consiente de manera tacita la calidad del servicio, el cual es sabido por todos que su prestación es deficiente y carente de seguridad, contraviniendo con ello las disposiciones expresamente contenidas en las distintas leyes y reglamentos de la materia.

A pesar de la actual situación que se vive con relación al transporte público en el Distrito Federal, no podemos pasar por alto la corresponsabilidad tanto de la autoridad concedente y de los concesionarios por la deficiencia e inseguridad del transporte público.

Por un lado la autoridad concedente tiene la obligación de velar por que la prestación del servicio se lleve a cabo de una manera segura y eficiente de acuerdo a las necesidades de la colectividad y de la misma entidad, basándose en la aplicación de las leyes y reglamentos que para tal caso fueron creadas y que sin embargo mucha veces no se hace, haciéndonos pensar que únicamente se trata de letra muerta.

Los concesionarios deben de cumplir con las obligaciones a las que se hicieron acreedores al momento de adquirir la concesión y que se encuentran reguladas por el Artículo 42 de la Ley de Transporte y Vialidad; así como por el Artículo 33 del Reglamento de Transporte, sin embargo en la mayoría de las ocasiones no son respetadas. Como son:

I.- Efectuar el servicio en los vehículos autorizados por la Secretaría de Transporte y Vialidad;

II.- Enlazar el servicio e instalaciones con las de otros, cuando el interés público así lo exija:

III.- Tener siempre vigente la póliza de seguro de responsabilidad civil por daños y perjuicios a usuarios o a terceros en sus personas o bienes;

IV.- Conservar los vehículos, equipos e instalaciones en óptimas condiciones físicas, de higiene y seguridad, y en su caso, incorporar las modificaciones que se autoricen para cumplir con lo expuesto;

V.- Presentar la revista física y documental ante la Secretaría;

VI.- Contar con encierros y demás servicios auxiliares que garanticen la adecuada prestación del servicio;

VII.- Instalar los equipos necesarios para cobrar y recolectar la tarifa autorizada;

VIII.- Mostrar en lugar visible del interior de los vehículos las tarifas autorizadas y no alterar su cobro, así como los números telefónicos donde se pueden realizar quejas sobre las tarifas y el servicio;

IX.- Mostrar en el exterior del vehículo del domicilio donde se localiza el lugar de encierro de la unidad;

X.- Capacitar a los conductores para la prestación del servicio de transporte de pasajeros;

XI.- Presentar a la Secretaría el padrón de conductores, con todos los datos necesarios para su ubicación e identificación y la unidad a la cual están asignados;

XII.- No destinar los vehículos a otros fines distintos a la modalidad autorizada en el título concesión o permiso, salvo disposición previa y temporal de la Secretaría;

XIII.- Proporcionar a los conductores el uniforme correspondiente, así como mantener la bitácora autorizada por la Secretaría, misma que deberá portarse en el vehículo;

XIV.- Operar únicamente en las rutas autorizadas, así como mantener frecuencias de paso, respetar paradas de ascenso y descenso, vialidades y carriles autorizados por la Secretaría;

XV.- Observar las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos que tengan injerencia en el servicio público de transporte de pasajeros.

Obligaciones anteriores que como se observa en el vida diaria de las personas que requerimos de la prestación de éste servicio público objeto de la concesión no son acatadas, y sin embargo, la autoridad concedente omite sancionar conforme a las leyes y reglamentos, los cuales fueron creados para tal efecto y con el fin de salvaguardar los intereses tanto de los concesionarios como de los usuarios, así como de la sociedad en general.

Pero no nada más tienen obligaciones los concesionarios, si no también los conductores de las unidades (chóferes), ya que son ellos los que de manera

directa se encargan de prestar éste servicio, por lo que mencionaremos algunas de sus obligaciones como son:

I.- Tener vigente la licencia de conducir, del tipo y clasificación que para el efecto señale el Reglamento de Transito;

II.- Portar en lugar visible del interior del vehículo, la licencia de conducir y el número telefónico de la oficina de quejas de la secretaría;

III.- Efectuar maniobras de ascenso y descenso de pasajeros, únicamente en los lugares autorizados y en el carril derecho donde se ubique la parada;

IV.- Portar el uniforme y abstenerse de fumar durante la prestación del servicio;

V.- No efectuar reparación alguna de los vehículos en al vía pública ó en las bases, ni hacer labores de limpieza de las unidades de estos lugares;

VI.- Tratar con amabilidad y respeto a los usuarios;

VII.- No deben de llevar a persona alguna o acompañante en las escaleras de ascenso y descenso o escuchar música altisonante o a un nivel de volumen que pueda molestar a los usuarios;

VIII.- Mantener la unidad libre de adornos que distraigan, dificulte o impida la visibilidad del conductor y los usuarios, así como evitar leyendas o calcomanías en el vehículo excepto aquellas que ordene la Secretaría relacionadas con la prestación del servicio;

IX.- No sobrepasar la capacidad del vehículo, mantener Y las puertas cerradas y circular con una velocidad máxima de 60 kilómetros por hora.

De las obligaciones referidas tanto del concesionario como de los conductores de los vehículos de servicio público, no es necesario hacer un análisis a fondo para

saber cuales de ellas no se cumplen regularmente y que ponen en riesgo la integridad no solo física sino también moral de los usuarios, y de terceras personas.

Desde nuestro punto de vista son tres los elementos que consideramos agravan de manera considerable el problema de la prestación del servicio público concesionado de transporte de pasajeros:

1.- La falta de observancia de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a la materia por parte de las autoridades administrativas, que trae como consecuencia el desacato de éstas por parte de los concesionarios y del personal inherente a la prestación del servicio.

2.- El incumplimiento de los concesionarios en las obligaciones contraídas al adquirir la concesión, y como ejemplo claro es el estado físico del parque vehicular utilizado, ya que el mismo cumplió con su vida útil para la prestación del servicio y que trae como consecuencia un mayor grado y numero de descomposturas en el mismo, provocando que se tenga una incertidumbre en su funcionamiento, ya que se puede tener alguna falla grave de una manera inesperada; aunado a la negligencia de los concesionarios para darle el mantenimiento necesario que constantemente requieren. Además de que no cuenta con el personal debidamente capacita para que opere este tipo de vehículos.

3.- La falta de capacitación de los chóferes o conductores en cargados en llevar

a cabo el servicio de transporte de pasajeros, catalogados por la colectividad como verdaderos “cafres”, gracias a los sistemas de explotación en el medio y a la impunidad con la que violan las normas de tránsito.

Los microbuses, valga la paradoja son como el agua de la llave o los tacos de canasta: “para muchas personas son lo único que pueden consumir, es decir, que es el único medio de transporte con el que cuentan para transportarse para realizar sus actividades diarias, a pesar de que sabe que en la actualidad representa cierto peligro”, pero esto no quiere decir que no les tenga animadversión y desconfianza.

3.5 RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS CON ITINERARIO FIJO.

La concesión del Servicio público de transporte de personas en el Distrito Federal, encuentra su fundamento en diversas legislaciones, las cuales, han sido creadas y modificadas con el paso del tiempo, con el ánimo de regular de una mejor manera su prestación; dichas legislaciones son las siguientes:

- a)** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b)** Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- c)** Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal;
- d)** Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal;
- e)** Reglamento de Transporte del Distrito Federal; y
- f)** Reglamento de Transito del Distrito Federal.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es imposible concebir un Estado de derecho sin una reglamentación magna como carta reguladora de las relaciones existentes en una sociedad, por tal motivo las naciones y aun los pueblos que se encuentran político y jurídicamente organizados poseen una Constitución que hace posible la fundamentación de las acciones realizadas por sus administrados, en virtud de verse sujetos al régimen que se enmarca. El Estado Mexicano no es la excepción, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, es la ley fundamental que nos rige, base de todo nuestro sistema jurídico, y la cual prevé en su forma más general las cuestiones prioritarias del devenir cotidiano.

En el caso de la concesión no es la excepción y lo podemos encontrar reglamentado de la manera siguiente:

Tomando en cuenta que la concesión se puede definir como la cesión de un derecho del Estado, empezaremos por analizar cuales son los bienes o derechos que el gobierno federal puede enterar a los particulares; y así tenemos que el artículo 27 Constitucional señala en su primer párrafo “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

De lo anterior se desprende un derecho de los habitantes de poseer un bien de los que el Estado es considerado como propietario, señalando el mismo ordenamiento en su fracción I “...solo los mexicanos por nacimiento o por

naturalización o las sociedades mexicanas, tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas”.

Es en éste precepto, en el que por primera vez nuestra Constitución hace referencia a la figura de la concesión en el sentido de otorgar a un particular el uso de explotación de bienes tutelados por el Estado y en virtud de un interés público, delegando sus facultades en una persona física o moral, la cual deberá contar con los requisitos previos que ordenamientos mas específicos establecen para su debida participación.

A manera de remembranza histórica es de señalarse que a fines del siglo XIX y a principios del XX, la concesión de minas y petróleo estaba en manos del capital extranjero quien tenia la capacidad económica y técnica y al ver que México representaba una fuente inagotable de recursos naturales, venía con la intención de obtener el mayor provecho de nuestro país.

Ahora bien y entrando al tema que nos ocupa, es de puntualizarse que la concesión del servicio público de transporte de pasajeros encuentra su fundamento en nuestra Carta Magna, y en especial en su artículo 28 párrafo 10º el cual dice: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que

aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Resulta importante indicar que la sujeción de los regimenes de servicio público se apegara a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Cuestión que más importante en todo estudio jurídico es el marco constitucional que da origen a la figura de que se trate, y es así como el servicio publico de transporte de pasajeros se ciñe a los lineamientos que establece nuestra Constitución, así como a las leyes complementarias y a sus reglamentos y circulares, siendo claro el párrafo 11° del citado artículo 28, al sentenciar “La sujeción a regimenes de servicio público se apegara a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse acabo mediante ley”.

b) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es importante establecer que es responsabilidad de la Administración Pública del Distrito Federal el asegurar, controlar, promover y vigilar que los servicios de transporte de pasajeros se efectúen con apego a la normatividad aplicable a la materia.

Tal y como ya quedo precisado en el capitulo anterior, la autoridad facultada para otorgar las concesiones para la prestación del servicio público en materia de transporte público de pasajeros en el Distrito Federal y otras materias corresponde al Jefe de Gobierno, el cual, es el titular de la Administración Pública

del Distrito Federal, y tiene a su cargo la satisfacción de los servicios públicos. Situación que en el pasado le correspondía al Ejecutivo Federal por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reglamentando la concesión del servicio público en mención.

En la actualidad el Gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales, lo ejercen por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece la Constitución, correspondiéndole al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

En dicho estatuto se contemplan las disposiciones de orden público e interés general, siendo las normas fundamentales para la organización y funcionamiento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose y distribuyéndose además las funciones de los órganos de gobierno de dicha entidad.

Cabe mencionar que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus actividades y funciones.

El artículo 118 del Estatuto de Gobierno mencionado se establece que, para el desarrollo y bienestar social en el Distrito Federal, los órganos de gobierno deben tomar en cuenta las siguientes materias:

- I.- Seguridad Pública.
- II.- Planeación del desarrollo.
- III.- Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda.
- IV.- Preservación del medio ambiente.
- V.- Infraestructura y servicios de salud.
- VI.- Infraestructura y servicio social educativo.
- VII.- Transporte público.
- VIII.- Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

De lo que se desprende que la materia del transporte público, es una de las premisas que debe de tomar en cuenta la administración pública local para el buen desarrollo y bienestar de sus habitantes.

El gobierno del Distrito Federal esta instituido por órganos de gobierno locales, los cuales son:

- I.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- III.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Cada una de ellos con funciones y atribuciones plenamente definidas y que a grandes rasgos hacemos referencia.

La función legislativa del Distrito Federal corresponde a su Asamblea Legislativa, la cual cuenta con diversas facultades, mismas que se detallan en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno, sin embargo y para efectos del presente trabajo mencionaremos la descrita en su fracción XV que indica que puede regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; así como legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo, y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.

La prestación de los servicios públicos de transporte en el Distrito Federal, son de utilidad pública e interés general, cuya obligación de proporcionarlos corresponde originalmente a la administración pública, ya sea a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien por personas físicas o morales a quienes mediante concesiones, el Gobierno del Distrito Federal encomiende la realización de dichas actividades, en los términos que se establecen en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de la entidad, teniendo entre otras facultades, las de iniciar leyes y decretos ante Asamblea Legislativa; 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; y demás facultades y obligaciones conferidas en el artículo 67 del multicitado Estatuto.

Como hemos mencionado, el ejercicio de la Administración Pública del Distrito Federal esta a cargo del Jefe de Gobierno, el cual, con apego a las leyes,

decretos y demás disposiciones legales y administrativas que él emita con aprobación de la Asamblea, o bien viceversa, tiene la obligación de llevar a cabo el buen desempeño de la función administrativa en la entidad y para tal efecto, cuenta con facultades suficientes para otorgar concesiones a personas físicas y morales, logrando por medio de estas cumplir con los objetivos de satisfacer las necesidades de la ciudadanía de una manera eficaz y segura, buscando con ello el buen desarrollo y bienestar de sus habitantes.

La administración pública del Distrito Federal tiene a su cargo, los servicios públicos que establece nuestra Constitución y que ya hicimos referencia en párrafos anteriores, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad.

En el artículo 93 del Estatuto de Gobierno se faculta y establece que la prestación de los servicios públicos puede concesionarse, cuando así lo requiera el interés general y la propia naturaleza del servicio lo permita, concesión que será otorgada a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno para tal efecto.

Tal es el caso de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, que si bien es cierto se cumple de alguna manera el fin por el cual fue concesionado a los particulares, que es el satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente dicha necesidad, también es que dicho servicio en la actualidad ya no cumple con los esquemas de seguridad y eficacia, ello debido a los problemas de operabilidad y seguridad que se han mencionado.

Es en razón de ello que nos atrevemos a decir que dicho servicio es deficiente e inseguro para los usuarios y no nada mas para éstos, sino también para terceras personas; de tal manera que no se esta cumpliendo adecuadamente con esta parte de la administración pública.

c) Ley Orgánica de la Administración de Pública del Distrito Federal.

La citada ley fue publicada en la Gaceta del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 por decreto de la Asamblea Legislativa, entrando en vigor a partir del primero de enero de 1999, abrogando con ésta la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

La Ley Orgánica citada, dispone lo referente a la organización y funcionamiento de las dependencias y entidades dependientes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que atienden los distintos ramos de la administración pública de la entidad.

En ésta Ley se encuentran las disposiciones de orden e interés público que tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública en el Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, permitiéndonos conocer los asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos que se atienden como lo es el de transporte público de pasajeros concesionado.

El citado ordenamiento lega define al servicio público como la actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las

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

De igualmente refiere que el titular de la Administración Pública del Distrito Federal es el Jefe de Gobierno, y por tal motivo éste último está plenamente legitimado para otorgar concesiones a personas físicas o morales siempre y cuando la naturaleza del servicio se lo permita y todo ello con el animo de satisfacer los servicios públicos que están a su cargo y que hemos mencionados en líneas anteriores.

En materia de transporte el Jefe de Gobierno se auxilia en la Secretaría de Transporte y Vialidad para regular y controlar todo lo relacionado con este servicio, contando dicha Secretaría para tal efecto con diversas funciones dentro de las que se comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios administrativos en materia de transporte público de pasajeros, a demás de las materias relativas al desarrollo integral del mismo, su control y vigilancia, así como la planeación y operación de las vialidades inherentes al servicio.

Dicha dependencia del Ejecutivo local cuenta con una amplia gama de atribuciones, las cuales se encuentran enumeradas en el artículo 31 de la Ley en comento, como es el autorizar concesiones o permisos en materia de transporte público de pasajeros, además debe velar que el servicio de transporte de personas sea efectuado y proporcionado por los concesionarios de manera

eficiente, segura, cómoda y rápida, sin embargo, dichas puntos no se están cumpliendo, lo que provoca gran molestia en la ciudadanía.

d) Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

Esta ley fue publicada por decreto de la Asamblea Legislativa en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre del 2002, con la cual, se tiene por objeto regular y controlar la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal en todas sus modalidades, así como el equipamiento auxiliar de estos, sea cualesquiera el tipo de vehículos y sus sistemas de propulsión, a fin de que se satisfagan de manera regular, permanente, continua, uniforme e ininterrumpida las necesidades de la población.

Como antecedente a la referida Ley, tenemos la que regulaba el servicio público de transporte en sus diversas modalidades en el Distrito Federal, la cual se intituló como “Ley que Fija las Bases Generales a que habrán de Sujetarse el Transporte y los Transportes en el Distrito Federal”, la cual fue expedida por el H. Congreso de la Unión, llevándose a cabo su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1942.

A mediados del año de 1994, y con el propósito de crear ordenamientos acordes con la realidad que existía en materia de transporte, el Gobierno de Distrito Federal, a través de las dependencias reguladoras del servicio público concesionado, inicio los trabajos correspondientes para en su momento presentar un proyecto de Ley de Transporte a la Asamblea de Representantes, órgano que debido a las reformas de 1993 hechas a nuestra Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, fue dotado de facultades para legislar en diversas materias relacionadas con la vida de la entidad.

De esta forma el 21 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Transporte del Distrito Federal que entró en vigor al día siguiente y que derogó a la Ley que Fija las Bases Generales a que Habrán de Sujetarse el Transporte y los Transporte en el Distrito Federal. La ley en comento presentaba incuestionables avances en cuanto a que establecía mecanismos para otorgar legitimidad a los prestadores del servicio mediante la implementación de un registro público de transporte entre otras cuestiones.

No obstante de lo anterior, se consideró que dicha Ley no alcanzaba a reglamentar diversos puntos de carácter técnico y jurídico; es por ello que con fecha 26 de diciembre de 2002 se publicó la Ley de Transporte y Vialidad derogando a la Ley de Transporte de 1995.

La Ley de Transporte y Vialidad es la medula reglamentaria del transporte de pasajeros del Distrito Federal, donde se establecen los dispositivos jurídicos a que habrán de someterse los transportistas para la prestación del servicio público concesionado sobre esta materia, esto aunado a los reglamentos administrativos que contemplan distintos mecanismos de control inherentes al citado servicio, es por ello que en el presente punto trataremos aspectos que se contemplan en ésta Ley, haciendo referencia a los que en la vida cotidiana no son aplicadas.

En el artículo 20 de la citada Ley, se señala que como actividad prioritaria de la Administración Pública, formará parte del sistema de transporte público local de pasajeros el concesionario, así como los que proporciona el Gobierno del Distrito Federal a través de los organismos públicos descentralizados, como lo son, el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", Sistema de Transportes Eléctricos y la Red de Transporte de Pasajeros.

Por otra parte el artículo 21 establece que la Secretaría llevará a cabo, el control, atención y tratamiento de los concesionarios de los servicios de transporte, en un plano de igualdad.

De igual forma dicha Ley en su artículo 20 contempla que los vehículos destinados al servicio público de transporte de pasajeros, deben de cumplir con las especificaciones contenidas en los programas emitidos por la Secretaría, a fin de que sea más eficiente.

Es el caso que en la actualidad no se cumple con las disposiciones jurídicas creadas para la regulación del servicio público de transporte de pasajeros, ya que las autoridades administrativas omiten darle la observancia adecuada a la aplicación de las mismas, las cuales fueron legisladas para el debido funcionamiento de este servicio.

Por otra parte, no nada más la autoridad es la culpable del mal funcionamiento de este servicio, pues son los concesionarios quienes de manera directa, o bien a través de sus trabajadores lo prestan, sin embargo éstos no respetan y mucho

menos acatan gran parte de los dispositivos legales creados para la regulación y prestación del servicio, un claro ejemplo son los vehículos destinados para la prestación del servicio, los cuales no cuentan con las especificaciones que establece la Secretaría, como es la vida útil de los mismos, así como las adaptaciones que los concesionarios les realizan a las unidades sin estimar los estándares técnicos que se requieren para el debido funcionamiento de las mismas.

El artículo 28 establece que ninguna concesión se otorgara, si con ello se establece una competencia ruinosa o ésta va en detrimento de los intereses del público usuario, o se cause perjuicio al interés público, sin embargo, en el Distrito Federal es muy común que se presente la competencia ruinosa, ya que se sobrepasa en rutas con itinerarios que recorren el mismo sentido, tal es el caso de las rutas que corren a la par de los sistemas de transporte de pasajeros proporcionados mediante organismos descentralizados por el Gobierno del Distrito Federal (Metro, RTP, Sistema de Transportes Eléctricos) lo que trae como consecuencia una desproporcionalidad para los concesionarios dada la tarifa que se cobra por la prestación del servicio, encontrándose en un punto de desigualdad evidente frente al servicio descentralizado.

En esta legislación se contemplan clara y plenamente en su artículo 47 las causas por las que opera la revocación de la concesión del servicio de transporte de pasajeros, dentro de las que podemos destacar las siguientes:

- Enajenar, arrendar o gravar la concesión, o el equipamiento de bienes o derechos relacionados con el servicio público de transporte;

- No contar 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;
- No acatar en tiempo y forma, las disposiciones de la Secretaría relacionadas con el aumento, renovación, mantenimiento o reacondicionamiento del parque vehicular;
- Alterar o modificar en cualquier forma sin aprobación expresa y por escrito de la Secretaría, el diseño, estructura o construcción original de las unidades afectas al servicio.

Muchas veces los concesionarios y/o personal inherente a la prestación del servicio público, incurren en causas que ameritan que opere la revocación de la concesión, pero la falta de aplicación de la misma Ley y de otros ordenamientos jurídicos y administrativos, traen como consecuencia que se violenten éstos de manera desmesurada, provocando inseguridad para el usuario y para el público en general.

e) Reglamento del Transporte.

Fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de Diciembre de 2003, entrando en vigor al día siguiente, ante tal hecho se abrogaron los ordenamientos jurídicos que eran aplicadas en materia de transporte en el Distrito Federal y que a continuación citamos:

- 1.- El Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros;
- 2.- El Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga; y
- 3.- El Reglamento para el Servicio de Transporte Público de Taxi.

Los mencionados Reglamentos fueron publicados en su conjunto el 23 de Agosto de 1999 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin embargo, se concentro su esencia y objeto en el Reglamento de Transporte del Distrito Federal, el cual, tiene por objeto el regular la prestación del servicio de transporte de pasajeros y de carga en la entidad, en sus modalidades de público, mercantil, privado y particular.

El referido ordenamiento legal abarca entre otros aspectos los inherente a el otorgamiento de la concesión, su duración y las causas por las cuales opera la revocación de la misma, otros como son los derechos y obligaciones con los que cuentan tanto concesionarios, conductores de los vehículos utilizados para la prestación del servicio, así como los usuarios; contextos que ya hemos tratado en líneas anteriores.

Por lo anterior consideramos que éste Reglamento resulta práctico, al concentrar la esencia y objeto de los que fueron abrogados, sin embargo, nos hace pensar que tal hecho conlleva a que el referido ordenamiento legal trate ciertos aspectos de una manera muy somera y general, ello en virtud de que regula aspectos de servicio público de transporte de pasajeros, de carga, privado, mercantil etc., máxime que se tratan de servicios con distintas modalidades y características operacionales.

f) Reglamento de Transito para el Distrito Federal.

En este se establecen las normas relativas a la seguridad vial, de las personas, conductores y pasajeros, en su tránsito por la vía pública del Distrito Federal,

siendo facultad de la Secretaría de Transporte y Vialidad, así como de la Secretaría de Seguridad Pública, en sus ámbitos de competencia, vigilar y llevar a cabo su cabal aplicación; su publicación se llevó a cabo el 29 de enero de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Por lo que cuanto hace a algunos aspectos relacionados con el servicio público concesionado de transporte de pasajeros, este reglamento establece dos aspectos básicos como son:

- a) Licencia de conducir.
- b) Programas de educación Vial

a) Licencia de Conducir.

Es sabido que para poder conducir algún vehículo se requiere de una licencia o bien un permiso vigente, los cuales en el Distrito Federal, son expedidos por la Secretaría de Transporte y Vialidad a través de las Delegaciones y centros autorizados.

Las Licencias que expide la autoridad antes mencionada son clasificadas en tipos, dependiendo del vehículo que se conduzca.

I.- Tipo A, esta licencia permite la conducción de vehículos particulares, contando con una vigencia que puede ser permanente, y que válida la conducción de motocicletas, bicimotos, triciclos automotores, tetramotor, motonetas y

automóviles clasificados como transporte particular que no exceda de 12 plazas (lugares), o transporte de carga que no exceda de 3.5 toneladas.

II.- Tipo B, con esta se ampara la conducción de vehículos de transporte público individual (taxis), la cual puede contar con una vigencia de 2 a 3 años, así como también ampara la conducción de los vehículos que requieren la licencia tipo A.

III.- Tipo C, con esta licencia se puede llevar acabo la conducción de vehículos de transporte público colectivo, contando con una vigencia que puede ir de 2 a 3 años, y válida para conducir vagonetas, microbuses, autobuses de transporte de pasajeros, con ésta se ampara también la conducción de lo vehículos que requieren la licencia tipo A y B.

IV.- Tipo D, esta ampara la conducción de vehículos de transporte de carga, y puede tener y vigencia de 2 a 3 años, es válida para conducir camiones de carga que excedan de 3.5 tonelada, así como también los vehículos que requieren la licencia tipo A.

V.- Tipo E, esta es una licencia especial, cuya vigencia puede ir de 2 a 3 años, con ella se ampara la conducción de patrullas, ambulancias, vehículos de bomberos, transporte de valores, de custodio y traslado de internos, con ella también se pueden conducir los vehículos que requieren la licencia tipo A.

Una vez detallada la clasificación de las licencias, podemos apreciar que los conductores de los vehículos utilizados para la prestación del servicio público de pasajeros en su modalidad de colectivo, requieren de la licencia tipo C.

Para la obtención de dicha licencia se requiere previo el pago de derechos que establece el Código financiero del Distrito Federal, que los solicitantes presenten credencial oficial, comprobante de domicilio, así como acreditar que se encuentran en condiciones de salud aptas para la prestación del servicio, la cual se determina mediante una evaluación medica que incluye exámenes psicometricos y de consumo de alcohol o estupefacientes; aunado a ello, deberán acreditar haber llevado a cabo el curso de capacitación que autorice la Secretaría de Transporte y Vialidad, la cual debe de actualizarse de manera permanente, con el fin de garantizar un mejor servicio y por ende seguridad a los peatones y usuarios de éste, así como una mejor calidad en su prestación.

b) Programas de Educación Vial

Según lo dispuesto en el Reglamento de Transito, las autoridades competentes deben de llevar a cabo en forma permanente campañas, programas y cursos de seguridad y educación vial, destinados a dar a conocer a la ciudadanía los lineamientos básicos en materia de transporte y vialidad, todo ello con el animo de alcanzar 5 objetivos primarios:

- 1.- Fomentar el uso del transporte público.
- 2.- Racionar el uso del automóvil particular.
- 3.- Disminuir el número de accidentes de tránsito.
- 4.- Mejorar la circulación de los vehículos.
- 5.- En general crear condiciones necesarias para lograr el bienestar de los habitantes del Distrito Federal.

La capacitación vial que se aplica al personal de los concesionarios, así como a los operadores de vehículos que presten el servicio público de transporte de

pasajeros debe de actualizarse permanentemente en materia de educación vial debiendo incluir cuando menos los siguientes temas:

- 1.- Vialidad.
- 2.- Normas básicas para el peatón.
- 3.- Normas básicas para el conductor.
- 4.- Prevención de accidentes de tránsito.
- 5.- Señalización o dispositivo para el control de tránsito.
- 6.- Conocimientos básicos del Reglamento de Tránsito de la entidad.
- 7.- Primeros auxilios.
- 8.- Educación ambiental en relación con el tránsito de vehículos.
- 9.- Relaciones y derechos laborales.
- 10.- Nociones de mecánica automotriz.
- 11.- Normas de justicia cívica.

A manera de conclusión podemos decir que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuenta con la obligación de llevar a cabo el buen desempeño de la administración pública local, a través de los distintos organismos e instituciones gubernamentales que para tal efecto fueron creados, confiriéndoles a éstos para tal caso, facultades tales como la de otorgar concesiones a los particulares con el objeto de satisfacer las necesidades de la ciudadanía de una manera más eficaz y segura, buscando el buen desarrollo y bienestar de esta última, sin embargo, el objetivo de satisfacer la prestación del servicio público concesionado de transporte de pasajeros de una manera eficaz y segura no se esta logrando por los motivos que a lo largo de este capítulo hemos mencionado.

Indudablemente la Ley de Transporte y Vialidad, así como los reglamentos que de ella emanan, cuentan con avances muy positivos en materia de transporte público y vialidad, no obstante a ello, y sin que seamos peritos en la materia podemos ver que muchas de las disposiciones legales que reglamentan éste servicio no son acatadas por los concesionarios, violentando las mismas de manera frecuente y desmesurada, bajo el abstencionismo de la autoridad administrativa al no llevar a cabo su debida aplicación, la cual, lejos de sancionar las violaciones a los ordenamientos legales, los solapa, creándose con ello una deficiencia en cuanto a su calidad y por ende un entorno inseguro para los usuarios del servicio.

CAPÍTULO 4.

ALTERNATIVAS JURÍDICO ADMINISTRATIVAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO CONCESIONADO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS CON ITINERARIO FIJO EN EL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo se describen las alternativas que proponemos para optimizar la operación, organización y calidad del transporte público concesionado con itinerario fijo en el Distrito Federal, planteando además, acciones que consideramos permitirán alcanzar tanto seguridad como calidad y eficiencia en la operación del servicio.

4.1 SÍNTESIS DEL DIAGNOSTICO

Conforme a los problemas que comúnmente se presentan en el transporte público concesionado en el Distrito Federal y que a manera general se expusieron en el capítulo anterior, se conciben evaluaciones cualitativas desde el punto de vista de los elementos participantes:

- ✓ Usuario
- ✓ Prestador del servicio (concesionarios)
- ✓ Sector público

Desde el punto de vista del usuario:

- Las características de la infraestructura vial, aunque en la gran mayoría de los casos no aplican directamente a las condiciones sobre la calificación cualitativa que el usuario espera del servicio, estos la consideran de cierta manera favorable, por las condiciones de las vialidades que en su mayoría se encuentran en condiciones regulares.
- La oferta de transporte público es favorable en términos de cantidad de servicios y de cobertura geográfica, pues tiene a su servicio unidades y rutas por toda la ciudad.

Las principales desventajas del servicio público concesionado para el usuario son las siguientes:

- El aspecto relevante, que percibe como desfavorable es que se utilizan unidades antiguas y en malas condiciones, además de la carencia de mantenimiento y de limpieza que afectan el confort del usuario, aunado a la falta de capacitación de los chóferes que se encargan de realizar la prestación del servicio, considerando que se conduce sin mucha precaución y violentando las normas de tránsito vigentes.
- Los vehículos no presentan condiciones de seguridad e imagen que atiendan las expectativas del usuario (generalmente se encuentran en mal estado de conservación, al haber cumplido la mayoría con su vida útil).

Por ello es que consideramos que cada vez es mayor el costo que tienen que cubrir los concesionarios para el mantenimiento y operación de las unidades

de transporte, debido a la antigüedad de las mismas, lo cual aunado a las bajas tarifas que en la actualidad se cobran para la prestación del servicio, trae como consecuencia que éstos se vean afectados en su percepción económica, dificultándose por tanto, la realización del cambio de esas unidades por otras nuevas, o bien, que con las que se cuente se lleve a cabo un eficiente mantenimiento para su adecuada funcionalidad.

- Las rutas carecen de una adecuada programación de las frecuencias de salida, ya que las unidades son enviadas de las bases con un intervalo de salida que no considera la demanda del servicio en determinadas horas.
- Existen rutas que cuentan con pocas unidades para prestar el servicio, por lo que se debería de llevar a cabo un estudio para analizar la posibilidad de fusionarlas con otras que cuenten con un número mayor de vehículos.

❑ Desde el punto de vista del prestador del servicio (concesionario):

- La caracterización de la infraestructura vial según el operador es aceptable, por las condiciones de las vialidades, con pocas terracerías y en general el estado regular de la superficie de rodamiento por donde circulan las unidades.
- La falta de estudio en el alza de tarifas, desde el punto de vista del concesionario es desfavorable. Deteriora significativamente sus finanzas, lo

que conlleva a la poca inversión que se les destina a las unidades para un mejor mantenimiento, o en su caso, para poder llevar a cabo la reconversión por unidades nuevas. Esto porque no existe alguna programación del servicio y por la poca importancia que se le da por parte del órgano administrativo esta situación.

- La demanda existente le es desfavorable, ya que las movilizaciones por unidad por día están muy por debajo de los niveles necesarios que les permitan una rentabilidad adecuada, aunado a la competencia desleal con la que la administración pública local se conduce al fijar al transporte descentralizado, los mismos itinerios por donde circulan las Rutas de concesionarios con un costo de servicio mucho menor al que cobran estos últimos.
- El operar con unidades de baja capacidad y de altos costos de operación le es desfavorable, sin embargo no se tienen ingresos como para pensar en una reconversión de unidades de mayor capacidad, por las bajas tarifas que en la actualidad prevalecen.

❑ Desde el punto de vista del sector público:

- Los componentes físicos de las vialidades no son tan desfavorables, implicando algunas inversiones menores para poder recuperar niveles de servicio aceptables en las vialidades.

- La falta de ordenamiento de la operación del servicio, dificulta la implantación de nuevos programas por las repercusiones en el sector social. La inexistencia de empresas le dificulta las posibles medidas para mejorar el sistema, tales como la de obtener un financiamiento para renovación de unidades. La imagen del sistema es deteriorada no únicamente por el aspecto físico de las unidades sino también por la desorganización operacional. Estos aspectos se reflejan directamente en la imagen urbana y consecuentemente en la imagen del gobierno local.
- No se tiene ningún control por parte de la autoridad, en lo que se refiere a la operación del servicio y al itinerario de las rutas, y esta falta de control se debe a que no se cuenta con equipo necesario, con personal suficiente y con el perfil adecuado para que se lleve a cabo una inspección, verificación y control en la prestación del servicio.
- Existe una gran concentración de rutas en los principales corredores viales, por lo que se generan problemas viales.

En base a lo anterior, las características del transporte público en el Distrito Federal resultan por demás desfavorables, tomando en consideración a los 3 elementos participantes, por lo que en términos generales las condiciones de prestación del servicio de transporte público presentan serias deficiencias, por lo que esto conlleva a que se implementen acciones tendientes a eficientar a corto y largo plazo la prestación del servicio público concesionado con itinerario fijo en esta ciudad de México.

4.2 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS GENERALES.

A continuación describimos las políticas y estrategias que consideramos se deben tomar en cuenta para guiar en mejores términos el desarrollo del transporte público concesionado en el Distrito Federal; las cuales permitirán mejorar la calidad del servicio, a partir de mejoras en la administración, operación, control y mantenimiento por parte de las autoridades y concesionarios prestadores del servicio.

4.2.1 POLÍTICAS.

La política de modernización del transporte en el Distrito Federal debe ir enfocada al fortalecimiento del servicio de transporte público concesionado.

Como mencionamos en el capítulo anterior, se estima que en la actualidad el 83.4% de los viajes, lo que representa 11 millones de viaje-pasajero al día en el Distrito Federal se realizan en transporte público concesionado, con un sistema que relativamente satisface al usuario pero que requiere fortalecimiento y mejoras en los aspectos de planeación, operación, personal, control y mantenimiento. Asimismo, se debe iniciar un proceso que otorgue privilegios al transporte público sobre el privado. En este sentido, se busca mejorar la calidad del servicio incidiendo sobre varios aspectos.

1. **Mejoras en la operación del servicio**, que permitan reducir los costos de operación del servicio de transporte público sin perjudicar la cobertura temporal y espacial. Además, de contar con la infraestructura de apoyo requerida.

2. **Mejoras en el mantenimiento de las unidades**, que permitan contar con unidades adecuadas para los usuarios y confortables (limpias y en correcto estado de funcionamiento).
3. **Mejoras en la infraestructura del transporte público**, de forma tal que se inicie un proceso de modernización del transporte público.
4. **Mejoras en la imagen del servicio**, que permitan a la ciudadanía visualizar al transporte público como parte de su entorno urbano, considerándolo atractivo para su utilización.
5. **Mejoras en los canales de información**, que orienten a los usuarios, peatones, conductores y población en general, sobre las disposiciones administrativas encargadas de regular al servicio de transporte público concesionado, y demás disposiciones que tengan a bien, fomentar una cultura sobre la educación vial, así como la incorporación en los planes de estudio de materias que contengan temas de seguridad y educación vial a niveles preescolar, primaria y secundaria.

4.2.2 ESTRATEGIAS.

Considerando las políticas presentadas con anterioridad, las estrategias que se plantean para el desarrollo del sistema de transporte público concesionado son las siguientes:

- ✓ Fortalecimiento del transporte público concesionado
- ✓ Personal adecuado para la prestación del servicio público

4.3 ACCIONES PROPUESTAS.

4.3.1 FORTALECIMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO CONCESIONADO.

La estrategia principal es incentivar la creación de empresas para así poder fortalecer las áreas administrativas, de planeación, control y mantenimiento de las empresas y agrupaciones por lo que se propone lo siguiente:

- Promover la formación y consolidación de empresas de transporte público concesionado. Para agilizar el ritmo de formación de empresas es importante beneficiar a aquellos concesionarios que se incorporen al cambio propuesto tomando en cuenta criterios como: concesiones que garanticen rentabilidad a las empresas, asesoría, financiamientos, capacitación, exoneración de impuestos, etc.
- Un mayor acercamiento de la autoridad con los transportistas, con la finalidad de establecer líneas de comunicación encaminadas a interactuar constantemente, buscando siempre una mejor operación e imagen en la prestación del servicio de transporte público urbano.
- Revisar la programación de la operación, que permita elevar los índices de eficiencia, seguridad y calidad del servicio, buscando un equilibrio entre oferta y demanda.

- Buscar soluciones operativas que permitan hacer un uso eficiente de la infraestructura de apoyo con que cuenta la ciudad, fomentando a su vez, la ampliación y conservación del señalamiento y mobiliario urbano.
- Adecuar la tecnología del parque vehicular adaptándose a las necesidades de la demanda de cada ruta buscando unidades de mayor capacidad, sobre todo en aquellas rutas cuyo recorrido sea realizado a grandes escalas.
- Promover, desarrollar e instrumentar acciones e inversiones que permitan establecer un programa de mantenimiento del parque vehicular a través de métodos preventivos, mas que correctivos.
- Generar los mecanismos de comunicación con el usuario de tal forma que, tanto el usuario cautivo como el eventual o turista, cuente con los medios para hacer un uso eficiente del sistema de transporte de la ciudad. Asimismo, buscar que estos mecanismos permitan autocontrolar las invasiones o modificaciones arbitrarias del servicio, al estar publicados y ser de pleno conocimiento de la ciudadanía.

4.3.2 FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN Y CREACIÓN DE EMPRESAS DE TRANSPORTE.

En la actualidad en el Distrito Federal se encuentran ya constituidas algunas empresas del servicio de transporte Público, sin embargo la mayoría de las unidades que prestan el servicio urbano se manejan al nivel de rutas de

transporte (hombres-camión), por lo que se busca que se constituyan en empresas de transporte para así cubrir las funciones de planeación, organización, dirección, ejecución y finalmente, supervisión y control.

El objetivo de organizar y fomentar la creación de empresas de transporte es buscar una administración buena del transporte en la zona, de tal forma que los servicios proyectados sean realistas y operados de manera confiable, eficiente y al menor costo posible. Los beneficios obtenidos en el corto y mediano plazo serían:

- *Renovación de la flota vehicular:* Con la creación de empresas se generaría un fondo de caja de ahorro, el cual serviría para definir un programa de renovación de unidades. Además, las empresas serían susceptibles para recibir créditos para la renovación de unidades, mientras que de manera individual el acceso al crédito sería discrecional y con garantías adicionales a las concesiones.
- *Mantenimiento adecuado de las unidades:* Una vez constituidas las empresas de transporte se obtendrían cursos sobre mantenimiento adecuado de las unidades, los cuales podrían ser impartidos por las mismas empresas automotrices (Dina, Mercedes Benz, Alfa, Eurocar, etc.), las cuales son las encargadas de la fabricación de autobuses y microbuses.
- *Interlocutores numerosos y sin capacidad de decisión:* Se tendría un organigrama administrativo, el cual tendría como una de sus funciones la

toma de decisiones para una mejor comunicación con las autoridades competentes, eliminando así a los interlocutores o representantes de rutas, los cuales por su forma de operar no cuentan con capacidad de decisión ya que representan a varios agremiados, lo que conlleva a que no haya uniformidad de criterios y tomas de decisión.

- *Ajuste de la oferta a la demanda:* Una de las funciones principales de la organización de empresas de transporte es la de contar con bases de datos actualizadas, las cuales sustentarían un equilibrio entre la oferta y la demanda a lo largo del día, evitando que el número de unidades que circulan en el período pico sea las mismas del período ordinario, que es cuando a la demanda disminuye, con estos ajustes se tendrían menores costos de operación y mayores utilidades.

- *Formas de contratación de chóferes y su influencia de operación:* Las empresas una vez constituidas exigirán al personal para manejo de sus unidades además de buena presentación, que cuente con las licencias adecuadas, aunado a un cierto perfil para el desempeño del oficio, además de diseñar programas permanentes de capacitación para el manejo y trato al usuario lo que redundaría en beneficios para los actores principales del servicio (usuario, permisionario, operador y gobierno).

- *Presión hacia el alza de las tarifas:* Las empresas tendrían bases de datos actualizadas y reales, con las cuales se tendría un fundamento de requerimiento de incremento de tarifas para negociar con las autoridades

competentes, cantidades reales tomando en cuenta los insumos que se generan para la prestación y operacionalidad del servicio.

Las acciones a seguir para el fomento a la organización y creación de empresas de transporte público urbano son las siguientes:

Acciones Fase I

1. Que se lleve a cabo un convencimiento a los representantes de rutas a través de una campaña que muestre los beneficios que pueden obtener con la integración de empresas de transporte urbano. Esta campaña puede incluir la visita a otras ciudades que operen el tipo de sistemas de manera exitosa, y que refleje los beneficios que se obtendrían.

A continuación se presenta un esquema que a manera de orientación, resulta ser el modelo básico más recomendable para la creación de empresas de transporte, el cual debe orientar los esfuerzos de los transportistas. La complejidad de la organización dependerá del tamaño de la empresa, reflejada en el número de unidades, socios y rutas a trabajar.

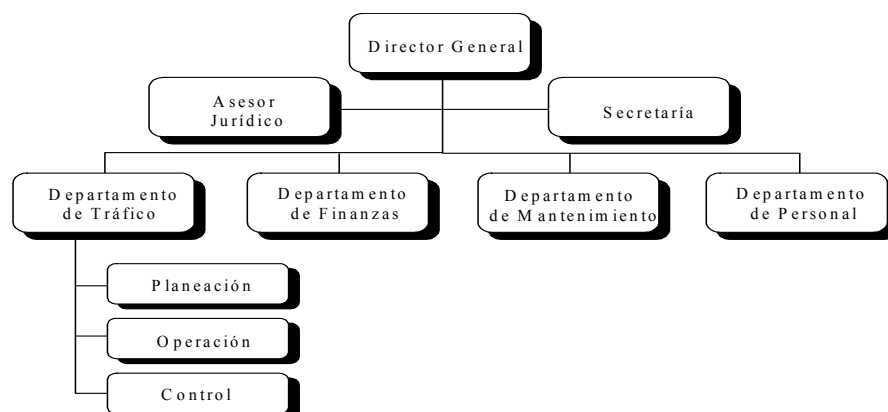


Figura.- Modelo básico recomendado para la creación de empresas de transporte de pasajeros.

2. Capacitación a los representantes de las empresas en las áreas siguientes:

- Administración.
- Mantenimiento.
- Programación del servicio (operación).

Este tipo de capacitación podría darse a través de asesoría por parte de alguna consultora de transporte o por medio de intercambio y visitas a empresas de transporte ya constituidas, nacionales o extranjeras.

3. Implantación de estímulos para la creación de empresas:

- Beneficios en el cobro de derechos para las empresas de transporte público.

Para impulsar el desarrollo y mejoramiento del servicio de transporte, se requiere que en el Distrito Federal, las actuales rutas que prestan el servicio de transporte público estén consolidadas como verdaderas empresas de transporte, donde puedan tener una planeación y control del servicio. Para lograr este objetivo se propone llevar a cabo las siguientes acciones.

Acciones Fase II

1. Programa de equipamiento de las empresas de transporte urbano.

Para obtener una buena administración y control la empresa de transporte deberá contar con la infraestructura necesaria: bases o terminales de rutas y oficinas, infraestructura que deberá proporcionar la autoridad concedente, en el ámbito de sus funciones. Esta estrategia va encaminada a promover acciones que permitan

que la empresa mejore sus instalaciones para la operación eficiente del transporte.

A) Bases (o terminales) de rutas. Para disminuir el impacto negativo que tiene la ubicación de bases o terminales de transporte público sobre la vía pública, especialmente en las colonias, se propone que la autoridad apoye para que las empresas cuenten con terminales de rutas. Las terminales permiten evitar que se deteriore la imagen de las colonias y establecer mejor control sobre la prestación del servicio. En el largo plazo algunas de las terminales podrán ser puntos de transferencia para el transporte público (teniendo como ejemplo rutas alimentadoras y troncales).

Para esto, es necesario que la autoridad conjuntamente con las empresas transportistas lleve a cabo el dimensionamiento, localización y diseño de bases o terminales de rutas. Se debe acondicionar un área para estacionamiento, zona de despacho de unidades, comedor, sanitarios, etc. Se debe de analizar la conveniencia de comprar o rentar los terrenos por parte de la empresa transportista.

Para la implantación de las acciones de adecuación de las terminales se establece el siguiente procedimiento:

- Revisión por parte de las autoridades de la ubicación de bases de transporte público para identificar aquellas que presentan los mayores conflictos de operación y deterioro de la imagen.

- Reubicar aquellas bases que presentan conflictos de operación
- Establecer con los transportistas los puntos donde se localizarían las bases de las rutas y que permitan la adecuación en terrenos aledaños de la infraestructura necesaria.
- Apoyar a los transportistas en el dimensionamiento del área requerida para las bases (teniendo en cuenta flota vehicular, frecuencias de operación, tiempos de espera en la base, etc.).

B) Instalaciones de las empresas. Las empresas de transporte público, requieren que inviertan en instalaciones para oficinas que les permitan tener áreas administrativas, talleres de mantenimiento, almacén de refacciones y sitios de pernocta.

Las instalaciones de oficinas para cada empresa estarán de acuerdo al tamaño de la misma (número de unidades, personal, etc.). Recomendamos iniciar con áreas administrativas pequeñas y que vayan evolucionando hacia la adquisición de talleres, almacén de refacciones y sitios de pernocta en función del crecimiento.

La autoridad tendrá que dar asesoría a los transportistas en el dimensionamiento de las instalaciones de oficinas. Para tener una idea del área necesaria en los talleres y hacer las previsiones para las futuras instalaciones de las empresas.

Acciones Fase III

Según la observación realizada, actualmente a las unidades no se les realiza mantenimiento preventivo y eso conlleva a un gran índice de accidentes de

tránsito, por lo que se propone que las empresas diseñen y ejecuten, programas de mantenimiento preventivo para el parque vehicular.

Para el programa de mantenimiento preventivo se deben atender las recomendaciones del fabricante de las unidades que dependen de cada tipo, marca, modelo, etc. Para una eficiente operación del programa la empresa deberá considerar unidades de reserva que suplan a las unidades en mantenimiento y no alteren la operación (para las condiciones de la flota vehicular y las características de la zona de la Ciudad de México, las empresas deberían tener como mínimo un 10 % de flota de reserva).

Para el diseño del programa de mantenimiento de unidades se recomienda establecer un seguimiento y control de las unidades y aprovechar las economías de escala en esta labor.

A) Seguimiento y control a las condiciones de las unidades. Las empresas de transporte público deben llevar a cabo un seguimiento y control detallado de las unidades que prestan este servicio, para evitar el deterioro y mala imagen ante el usuario, procurando brindar un servicio seguro y eficiente.

Los transportistas deben revisar continuamente el programa de mantenimiento sugerido por el fabricante, realizar mantenimiento preventivo y correctivo de sus unidades. Además, prestar especial atención a la limpieza de las unidades y emisión de contaminantes (ya que puede provocar sanciones para el transportista).

- Control a las condiciones mecánicas. La autoridad administrativa deberá verificar en forma periódica, las condiciones mecánicas y acondicionamiento de las unidades, revisando principalmente:
 - Sistema de frenos
 - Sistema de luces
 - Estado del motor
 - Equipo de emergencia
 - Estado de las llantas
 - Estado de la carrocería
 - Funcionamiento de puertas, incluyendo la salida de emergencia
 - Estado de equipamiento: sillas, pasamanos, vidrios, etc.

Se recomienda establecer estas revisiones por parte de la autoridad por lo menos dos veces al año, dado el uso intensivo que tienen y tendrán los vehículos que se utilizan para prestar el servicio. De manera conjunta se debe revisar, que estén en orden los documentos del vehículo como por ejemplo: placas, seguros, identificación (licencia) de conductor y del vehículo, etc.

B) Economías de escala para mantenimiento. Las rutas (asociaciones civiles) de transporte público en el Distrito Federal, en general no tienen ahorros en la compra de refacciones al mayoreo, debido a que cada dueño repara por separado su(s) unidad(es); por lo tanto, se requiere que las empresas establezcan en el corto plazo y con asesoría especializada, un programa de mantenimiento de unidades aprovechando las economías de escala.

Para el programa de mantenimiento aprovechando las economías de escala se recomienda el siguiente procedimiento:

- Definir las refacciones más requeridas en el mantenimiento del parque existente.
- Definir las herramientas necesarias a utilizar.
- Adquirir para el almacén las refacciones y herramientas más requeridas, controlando las entradas y salidas del almacén (se puede aprovechar inicialmente una aportación equivalente por unidad para dotar el almacén).
- Capacitar a personas que se encargarán del mantenimiento preventivo y correctivo, propiciando su especialización.
- Capacitar a los conductores en el control y mantenimiento preventivo de las unidades.
- Tener estimaciones de tiempo de reparaciones y contar con unidades o piezas completas de reserva, para minimizar las fallas en el servicio de transporte público.

Los concesionarios pueden adicionalmente iniciar el aprovechamiento de las economías de escala para la adquisición de unidades nuevas de transporte público.

4.4 CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN VIAL.

Para que una actividad tenga calidad y productividad en su desarrollo, es necesario tener todos los elementos indispensables para poderlo llevar a cabo,

como lo es equipo en optimas condiciones, el material, las instalaciones y en si toda la infraestructura para la realización de ésta, pero eso no es suficiente, si no se cuenta con el personal adecuado y debidamente capacitado para desempeñarlo de una mejor manera, ya que de lo contrario estaríamos frente a una ineficacia, inseguridad e incertidumbre en el desempeño de nuestras funciones.

Tal situación se presenta en el transporte público concesionado, ya que los concesionarios no cuentan con un personal capacitado para desempeñar esa actividad, aun y cuando es su obligación proporcionar dicha capacitación a sus trabajadores, dando como resultado que se carezca de una verdadera vocación del servicio, lo que se ve reflejado en la molestia con la que se expresan tanto los usuarios del servicio como para el público en general.

4.4.1 DE LOS OPERADORES Y/O CONDUCTORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS.

No solo el encargado de la administración pública a través de sus diversos órganos e instituciones deben tener vocación de servicio al público usuario, sino también al público que presta el servicio, en este caso, a los propietarios de las unidades de transporte público concesionado, a los conductores de los vehículos y en general al personal que de manera directa o indirecta intervienen para la prestación del servicio.

El propiciar la vocación de servicio, es fundamental para que se proporcione con la calidad que demandan los capitalinos. Como mencionamos es obligación de los

concesionarios del servicio de transporte público en el Distrito Federal, capacitar y actualizar permanentemente y periódicamente a sus conductores, hecho que no se realiza dado que no cuentan con los recursos suficientes para hacerlo, motivo por el cual, la Secretaría de Transporte y Vialidad obliga a los aspirantes a ejercer ese oficio llamado operador o chofer, a tomar un curso de capacitación vial impartido por diversas instituciones, el cual tiene una duración de 20 horas y solo lo llevan a cabo una vez por año, al momento de revalidar la licencia de conducir.

Es indiscutible que tal curso no cumple con el objetivo de capacitar a los conductores, en virtud de que las Instituciones encargadas de impartir dicho curso, no cuentan con personal especializado en la materia de transporte de pasajeros, esto aunado a que no se da por un tiempo considerable para que los conductores logren asimilar la importancia del mismo, ni mucho menos para que se les forme una verdadera vocación de servicio, ya que lo ven como un simple requisito para la obtención de su licencia-tarjetón de conducir, sumado a que no se realiza ningún tipo de prueba teórico-practico respecto de lo que se trató en el curso de capacitación, lo que con lleva a que no se tome en cuenta el curso de capacitación por parte de los operadores o conductores.

Motivar el uso del transporte público y volverlo atractivo para el público usuario, depende de la eficiencia del mismo, por ello es indispensable contar con centros de capacitación a conductores y criterios de evaluación regulares a concesionarios y trabajadores.

Resulta indispensable que los prestadores del servicio público de transporte, cuenten con una verdadera vocación de servicio, la cual consideramos que podría

determinarse con un periodo de prueba para ver si el conductor de transporte público cumple con la calidad de servicio que la Ley establece y si pasan sin problema este periodo, que podría ser de seis meses a un año, entonces se otorgaría la Licencia-tarjetón para éstos, así como a los aspirantes a obtener una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros con itinerario fijo.

Dicho periodo de prueba es indispensable que se lleve a cabo bajo la impartición y supervisión de personal debidamente capacitado y especializado en la materia de transporte y vialidad, que establezca la SETRAVI, y no por personal que no cuenta con los conocimientos necesarios sobre esta materia como en la actualidad sucede.

El mencionado curso deberá de contener los siguientes módulos de enseñanza: **seguridad, educación vial, mecánica, primeros auxilios, higiene personal, Leyes y Reglamentos aplicables a la materia.** Al término del mencionado periodo de prueba se deberán aplicar dos exámenes, que los aspirantes a obtener la licencia-tarjetón deben cumplir: el primero deberá comprender aspectos teórico-prácticos de los temas comprendidos durante el curso; el segundo se someterán a una prueba psicológica y toxicológica (éstos últimos en la actualidad ya se realizan). En el primero de los exámenes, es importante que los conductores demuestren que efectivamente se tomo en cuenta el curso, inculcándose esa vocación de servicio que se requiere para la prestación del mismo, y que cuentan con la capacidad de diagnosticar si la unidad que conducen se encuentra en óptimas condiciones o representa un peligro para los pasajeros, así como tener

conocimiento de las leyes y reglamentos que existen en materia de transporte y vialidad que rigen la prestación del servicio, y de los alcances jurídicos que conlleva el violentar dichas disposiciones jurídicas.

En el segundo de los exámenes los conductores deberán de avalar su aptitud y actitud para el desempeño de sus funciones como prestadores del servicio público de transporte de pasajeros, determinándose si efectivamente se ha formado con verdadera convicción una vocación de servicio al usuario. Es importante el examen toxicológico, el cual en la actualidad se aplica, sin embargo consideramos que se debe de realizar cuando menos cinco veces por año mediante operativos sorpresa en los paraderos y base de las rutas dicho examen, con ello se erradicaría de cierta forma el personal que se ve propenso a consumir estupefacientes y drogas, disminuyendo por tanto, un gran número de accidentes ocasionados por esta circunstancia.

Una vez que los prestadores del servicio público de transporte hayan cumplido satisfactoriamente con el periodo de prueba, se presentarían cada 2 años a renovar su licencia tarjetón en donde únicamente se someterían a los 2 exámenes mencionados, y solo para el caso de hubiesen algunas disposiciones nuevas en materia de transporte y vialidad se les actualizaría al respecto.

4.4.2 DE LOS USUARIOS.

No obstante que los prestadores del servicio público deben de contar con una

efectiva capacitación, consideramos que el mejorar el servicio de transporte de pasajeros no solo implica al concesionario, a sus trabajadores (conductores) y a las autoridades administrativas, sino también, a los usuarios del mismo y a la colectividad en general, es por ello que hacemos hincapié en que debe de haber una cultura de educación vial para poder así poder regular y por tanto mejorar de una forma extensiva y eficiente el problema del transporte público en el Distrito Federal, debiendo de aplicarse realmente los programas tendientes a establecer y fortalecer ésta cultura.

Evidentemente en el Distrito Federal no existe una cultura de educación vial, por ello es necesario que se implementen programas permanentes de difusión en materia vial dirigidos a los peatones, conductores, usuarios de transporte de pasajeros y a la población en general, que se contemplen aspectos tan importantes como la seguridad y prevención de accidentes. Promoviéndose ante la Secretaría de Educación Pública planes de estudio de materias que contengan temas de seguridad y educación vial a nivel preescolar, primaria y secundaria, para así formar conciencia de los individuos desde temprana edad.

La difusión la podrían hacer mediante los distintos medios de comunicación que existen, como es el caso de la radio, televisión, periódicos de mayor circulación, carteles, folletos, internet, etc., haciendo alusión a los dispositivos contenidos en las Leyes y reglamentos, para que se tenga conocimiento de éstos y a la prevención de accidentes.

Para poder obtener una mejor calidad en el servicio público de transporte, se necesita de la colaboración del público usuario, de tal manera que si detecta

irregularidades o mal servicio lo haga saber a las respectivas autoridades, así les será más sencillo llevar a cabo las sanciones correspondientes.

4.4.2.1 INFORMACIÓN AL USUARIO.

No nada más resulta importante atacar el problema de la inseguridad en la prestación del servicio público de transporte de personas, también lo es que dicho servicio se realice de manera eficiente y resulte atractivo para el público usuario.

Es en razón de lo anterior, que hacemos mención sobre una de las críticas que se escuchan con mayor frecuencia sobre este servicio y se trata de la falta de información que tiene el usuario sobre la prestación del servicio que se presta, pues cuando éste se encuentra en una parada no sabe cuáles microbuses o autobuses pasan por allí, ni la ruta o itinerario que seguirán éstos.

El servicio de transporte público concesionado del Distrito Federal carece de un sistema de información al usuario, por lo que consideramos que es de suma importancia esta acción, la cual utilizándola adecuadamente por los usuarios, éste debe saber cuando y donde se presta, así como de los servicios que dispone. Es por eso que se recomienda la información al usuario (cautivo, potencial y eventual - turistas -), ya que es un elemento esencial en el servicio de transporte aún cuando en la mayoría de las ocasiones ha sido olvidado. Este olvido induce a que el usuario conozca unas cuantas opciones de viaje y se mantenga fiel a ellas, independientemente de que se presenten cambios en la red que pueden redundar en menores tiempos de recorrido o viajes en unidades menos saturadas.

Por ello se propone colocar mapas de la red de transporte público en las principales paradas (cobertizos y señalamiento de tipo poste), la cual tiene como finalidad dar a conocer el sistema.

Así mismo se sugiere la colocación de itinerarios de las rutas individualmente, horarios de servicio, frecuencias del servicio, así como de la localización del derrotero de la ruta dentro de las unidades.

Cabe resaltar que este tipo de información a los usuarios puede ser realizada con apoyo de la comunidad y por parte de los medios de prensa a la distribución y venta en puestos de periódico, así como financiada por iniciativa privada la cual tendría el derecho a colocar su publicidad o bien a la renta del espacio. La ventaja de tener informado al público es que puede elegir cual es la ruta que mejor le sirve en función de su itinerario, horarios de servicio, calidad de servicio, además de poder denunciar a las autoridades de las irregularidades del servicio o maltrato recibido, ya que en los paraderos se deberá colocar un número telefónico de quejas.

4.5 VEHÍCULOS UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

La proliferación de unidades de baja capacidad en el Distrito Federal a partir de 1984 ha distorsionado la oferta de transporte en la región, invadiendo el espacio natural de operación del autobús y de otros medios masivos de transportación. Por supuesto que esta situación no se ha generado de manera espontánea, sino que es producto de diversas circunstancias entre las que se encuentran los

conflictos de la extinta ruta 100, que a la larga se tradujeron en reducción paulatina del servicio de autobuses, con lo que generaron cada vez más espacios para el crecimiento del servicio público concesionado de transporte colectivo de pasajeros en la ciudad de México.

Para 1996, el parque vehicular de ruta con itinerario fijo se estimaba en 27,100 unidades de las cuales el 84% eran minibuses y el 16% restante vagonetas (predominantemente combis); para 1997, se reporta un total de 27, 493, en tanto que para el 2002 se registraron 27, 846 vehículos, de los cuales el 82% fueron minibuses, 14% vagonetas y el restante 4% correspondió a autobuses.

En la actualidad existen 96 rutas de Organizaciones de Transportistas (Asociaciones Civiles) y 9 rutas de Empresas de Transportistas, lo que arroja el total de rutas es de 105, distribuidos en 1,428 ramales (itinerarios) que existen en la ciudad.

Aunado a lo anterior se encuentra la antigüedad del parque vehicular, ya que del 88% de este corresponde a modelos entre 1989 y 1993, teniendo en cuenta que el 60% se distribuye equitativamente entre los modelos 1991 y 1992, con las consecuencias ambientales y de inseguridad para el usuario que de ello se derivan.

Para entender más enserio el problema que vive la ciudad de México en materia de transporte público concesionado, hay que recordar que existen como ya se mencionó 27, 846 unidades de servicio de transporte público distribuidas en 1,

428 ramales, rutas (itinerarios) que cubren el 83.4% de los viajes en la localidad. En total esto representa 11 millones de viaje-pasajero al día. Cabe aclarar que estas 27, 846 unidades, más del 95% han cumplido su vida útil, tomando en consideración que la legislación de la materia maneja como máximo 10 años para la utilización de las unidades que prestan el servicio de transporte de pasajeros.

El siguiente cuadro nos da una perspectiva de los vehículos que actualmente están prestando en servicio público de transporte de personas con itinerario fijo en el Distrito Federal, respecto del Padrón de rutas registradas hasta el año 2000.

MODELO	UNIDADES
1974	4
1975	7
1976	9
1977	40
1978	7
1979	4
1980	28
1981	64
1982	94
1983	33
1984	66
1985	119
1986	176
1987	193
1988	357
1989	1,745
1990	4,821
1991	8,046
1992	8,575
1993	1,338
1994	323
1995	336
1996	149
1997	847
1998	116
1999	68
2000	281
TOTAL	27,846

ESTADÍSTICA.- SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD

Un elemento de suma importancia para la calidad del servicio es la vida útil que se asigna a cada unidad de transporte público. Como se aprecia en la tabla anterior, se observan unidades cuyo modelo data de hace más de diez años. Esta

situación debe ser corregida de inmediato si se quiere gozar de un servicio de primera línea en el transporte público.

A efecto de proporcionar seguridad y confortabilidad al usuario durante el viaje de recorrido desde su lugar de origen hasta el de su destino, el concesionario del servicio debe de contar con unidades en excelentes condiciones mecánicas y de carrocería, de tal forma que por todos es bien sabido, urge la renovación del parque vehicular que actualmente se utiliza para el transporte de pasajeros, y que sean adecuados para la operación del servicio, además de cumplir con los requisitos técnicos y de confort que exigen las normas de seguridad.

Es importante mantener un programa continuo de renovación de unidades de transporte público, principalmente por que los concesionarios no prevén de los ingresos que obtienen, la cantidad que deben de destinar a la renovación del parque vehicular, sino que por lo regular la consideran parte de la utilidad.

De no iniciarse en el corto plazo la renovación de las unidades, se tendrá un parque vehicular inadecuado para las características de la ciudad, lo cual repercutirá en los costos de operación, seguridad, calidad del servicio e imagen a la comunidad.

Para el caso de que no se logre la difusión y formación de empresas de transporte como se propuso en el punto 4.3.2 a corto plazo, y con el ánimo de cumplir con el objetivo de la renovación del parque vehicular, la autoridad podría difundir entre las asociaciones civiles que actualmente operan este servicio, la creación de

cajas de ahorro, con las cuales los concesionarios tendrían en el corto o mediano plazo, los recursos para la modernización del parque vehicular.

Debido a las características viales del Distrito Federal, resulta inconveniente que el servicio de transporte público urbano sea proporcionado por unidades de baja capacidad (combis y microbuses de ruta) en algunas zonas, ya que la demanda hace pensar que se requieren unidades de mayor capacidad como son autobuses cortos y largos dependiendo el tipo de itinerario que se tenga, por lo que se recomienda sea eliminado del servicio éste tipo de unidad donde se requiera un mayor número de volumen en transportación de pasajeros, ya que al no poder movilizar un gran número de pasajeros a bordo hace que se requieran un mayor número de unidades, ocasionando con ello una gran cantidad de vehículos en circulación, provocando problemas en la vialidad e incrementado los costos de operación del servicio de transporte público urbano.

Esta acción debe ser evaluada, en donde se realice la programación del servicio propuesto con unidades de mayor capacidad para poder atender satisfactoriamente a la demanda de cada una de las rutas que operan en la actualidad con vehículos de baja capacidad (combis y en algunos casos microbuses de ruta).

De igual manera la evaluación del servicio por medio de las combis de ruta deberá ser evaluada a las rutas que prestan el servicio con unidades de tipo microbús para considerar la reconversión de microbuses por autobuses.

La reconversión de unidades debe considerar el equilibrio propuesto entre la oferta y la demanda, así como también las características viales de la zona donde se requiera, ya que es necesario reducir el exceso de vehículos para mejorar el servicio al público; los vehículos objeto de la renovación podrían ser utilizados en actividades como en viajes a escolares, servicio a las empresas, turismo, etc., donde no se sobre pasen los estándares de utilidad de estas unidades.

En este sentido, no existe un sistema de mantenimiento con normas de calidad para el transporte colectivo que garantice su eficiencia y su seguridad. Un vehículo nuevo sin mantenimiento no se compara con un modelo anterior en óptimas condiciones. La sustitución de microbuses por camiones es una solución parcial, ya que vehículos grandes con fallas pueden estropear el tráfico aunque reduzcan el número de unidades en circulación, e incluso ocasionar accidentes en una mayor escala. Es por ello que no solo basta el cambiar las unidades viejas por unas nuevas, ya que éstas deben de contar con el mantenimiento que se requiera para su debido funcionamiento.

4.6 TARIFAS.

La ciudad capital conserva el anhelo promisorio con respecto a la transición en la aplicación de procesos innovadores para planear y ejecutar políticas públicas viables, ante la urgente necesidad de un transporte que brinde eficiencia, seguridad y en pocas palabras sea ofrecido con verdadera calidad para los millones de personas que transitan por la mega ciudad.

En la actualidad, un servicio público del transporte que brinde seguridad a los pasajeros, así como un adecuado mantenimiento y expansión de las arterias viales, han sido encomendados al encargado de la administración pública local (Jefe de Gobierno), estando tales circunstancias de cierta manera condicionados a su voluntad, decimos esto por que consideramos que esta olvidando su responsabilidad directa para sanear y mantener la economía local en materia de transporte; la política en el transporte para el gobierno local no es cualitativa, sino cuantitativa, expresada públicamente en “subsidios” directos a un servicio que, en demanda, está a la altura de las grandes ciudades, pero en funcionalidad se encuentra entre los de peor calidad en el mundo.

Consideramos que del gobierno local de cierta manera, imposibilita económica y operativamente a los concesionarios para llevar a cabo la sustitución de microbuses por autobuses, luego de la competencia desleal que ejerce la Red de Transporte Público y el Transporte Eléctrico al circular por los mismos Itinerarios que han sido concesionados.

Algunos datos relevantes muestran la disponibilidad de los concesionarios bajo la cual se presta el servicio. En un cuadro comparativo, demostramos la desigualdad económica y funcional con que laboran frente al transporte subsidiado del Distrito Federal:

Comparativo Insumos 1998-2003

Concepto de Insumos	1998	2003
Seguro de cobertura amplia	\$ 5 000	\$11 000

Balatas	\$ 100	\$ 200
Lavado y engrasado	\$ 90	\$ 210
Tenencia	\$ 500	\$ 1105
Llantas	\$ 370	\$ 690
Hojalatería y pintura	\$ 6000	\$15000

TARIFA DE TRANSPORTE 1998-2003 y 2004-2007

Tarifa de transporte público concesionado:		1998-2003 \$ 2.00
		2004-2007 \$ 2.50
Transporte público del gobierno:		
	Subsidio	Costo real
RTP: \$ 2.00	\$ 7.00	\$ 9.00
Metro: \$ 2.00	\$ 6.00	\$ 8.00

Como es de observarse en la tabla anterior, el incremento de la tarifa del transporte público concesionado se mantuvo estancada por 5 años, cobrándose una tarifa de \$2.00 por la prestación del servicio, y fue hasta el año 2004 que el Gobierno local estimó conveniente se llevara un incremento en las tarifas de este servicio público, sin embargo fue del 25%, lo cual en nada favorece a los concesionarios si tomamos en cuenta que los insumos que se requieren para la prestación del servicio se incrementaron en su mayoría en más del 100% para el año 2003, y para el 2005 se han incrementado aun más los costos de insumos y de operación del servicio para los concesionarios, por lo que evidentemente se encuentran prestando el servicio de manera desproporcional al costo real para su debida calidad y funcionamiento.

La estrategia de subsidios sólo beneficia al transporte del gobierno, ya que el concesionado sufre una notable descapitalización que sigue arrojando considerables pérdidas para quienes, de manera permanente, concentran su riqueza con base en las ganancias obtenidas por la prestación de este servicio.

Aun y cuando el transporte proporcionado por el gobierno capitalino no satisface la demanda que exige la ciudadanía, los concesionarios se ven en gran desventaja antes los gastos de operacionalidad que tienen que cubrir para la prestación del servicio, aunado a las tarifas tan bajas con las que prestan el servicio, las cuales no son equitativas con los insumos que se tienen que cubrir, lo que trae como consecuencia que los concesionarios adquieran refacciones de baja calidad y que a su vez ello se refleja en vehículos inseguros.

En virtud de lo anterior, es necesario que en el transporte público se lleve a cabo un análisis tarifario adecuado para que los concesionarios éste en posibilidad de poder reinvertir en unidades nuevas, y en refacciones de mejor calidad.

Resulta evidente que no se esta cumpliendo con lo establecido por la ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, que dice: “Artículo 79.- Para la propuesta de fijación o modificación de tarifas para el servicio público de transporte, la Secretaría (SETRAVI) deberá considerar... todos los costos directos o indirectos que incidan en la prestación del servicio...”

Para lo cual proponemos que el respectivo análisis tarifario se debe realizar para dos tipos, el primero tal y como se presenta en la actualidad con una tarifa diferenciada en función de la distancia de viaje del usuario y el segundo análisis para una tarifa única del sistema. En los dos análisis se deben evaluar los ingresos percibidos por los concesionarios en la situación actual (sobreoferta de unidades) y en la situación propuesta con ajuste de la oferta y la demanda (retirando el número de unidades excedentes). Para él calculo de la tarifa

diferencial, la distancia promedio de recorrido de los usuarios se tiene que obtener de la encuesta de ascensos y descenso aplicada a bordo de las unidades del transporte público en la zona conurbana; de los resultados de ésta se agruparan los valores más frecuentes diferenciándolos en tres rangos: de 0-5 km, 5-10 km y más de 10 km.

Se realizará un ejercicio para una tarifa diferenciada de alguna ruta que presta el servicio de transporte público en la zona de estudio aplicando el sistema tarifario diferenciado por la distancia en forma de matriz por zonas; el resultado de la tarifa en forma de matriz es un esquema de cobro que deberá ser impreso en un formato normalizado y colocado en el interior de las unidades para que los usuarios puedan así revisar el cobro exacto de su tarifa por el viaje a realizar.

Los beneficios de contar con una tarifa única para el sistema serían, evitar confusiones por parte del usuario y arbitrariedades por parte del operador al aplicar una tarifa diferenciada, conviniendo de esta manera a ambas partes al cobrar la tarifa justa. Debido a que a la fecha de redacción de éste documento no se contaba con los datos del padrón vehicular, ya que se requiere para poder analizar la tarifa del sistema y por ruta, la edad de la flota vehicular, así como las unidades que realmente se tienen en servicio, no fue posible realizar el análisis.

Aunado a este análisis tarifario se plantea la adquisición de equipo de cobro especial (cajas colectoras, ánforas, equipo computarizado, etc.), el cual tiene como finalidad que las maniobras generadas del cobro sea en lo posible agilizadas, en consecuencia se tendrá una mejor organización de movimientos de

ascenso y descenso y una reducción en las demoras totales del sistema; dicho sistema e inclusive en la actualidad ya es utilizada por algunas empresas de transporte.

4.7 INSPECCIÓN Y VERIFICACIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

En la actualidad contamos con una deficiente aplicación de los dispositivos jurídico-administrativos creados para la regulación del servicio de transporte público de pasajeros; por lo tanto consideramos que las propuestas que planteamos no van a servir si las autoridades no obligan a los prestadores del servicio a respetar los diversos ordenamientos legales que fueron creados para la reglamentación de este.

Hoy en día, podemos apreciar que existe un solapamiento por parte de las autoridades hacia los prestadores del servicio, ya sea concesionarios o demás persona inherentes a la prestación del mismo.

Si bien es cierto que la Ley contempla importantes avances en materia de transporte, también lo es que no son respetados éstos, debido a la inaplicabilidad de las sanciones contenidas en ellos y a la gran corrupción con que se conducen las autoridades encargadas de la salvaguarda de este servicio, aunado a ello es importante puntualizar la carencia de continuidad y aplicación que se les da a las disposiciones administrativas, lo que con lleva en muchas ocasiones a que los prestadores del servicio violenten las leyes y reglamentos de manera

desmesurada, provocando gran molestia para el usuario y para el público en general.

Por ello que es necesario se hagan respetar de manera rígida y continúa las disposiciones jurídico-administrativas para la prestación del servicio, brindando una mayor confiabilidad a los usuarios del servicio y al público en general,

No solo la autoridad debe de ser quien se encargue de vigilar y cuidar que el servicio se preste acorde a lo que disponen las leyes y reglamentos, sino también los usuarios de éste, así como el público en general, ya que si denuncian las irregularidades y arbitrariedades que se generan en su prestación, se aplicarían con mayor incidencia las sanciones correspondientes.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los servicios públicos son fundamentales para la sociedad contemporánea; y el gobierno para el buen desempeño de la administración pública que esta encomendada a su cargo, se ve en la necesidad de delegar la prestación de esos servicios mediante la concesión a los particulares, ello con el fin de satisfacerlos de manera eficiente y segura.

SEGUNDA.- La falta de aplicabilidad de las normas jurídico-administrativas creadas para la regulación del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal; la inadecuada capacitación de los prestadores, así como el deterioro de las unidades utilizadas para su prestación, conllevan a que dicho servicio se vuelva desagradable para el público usuario y sobre todo inseguro, por lo que es necesario que la autoridad administrativa implemente medidas tendientes a eficientar el servicio, tomando en consideración los elementos participantes: usuario, prestador del servicio (concesionarios) y sector público.

TERCERA.- Se debe revisar y actualizar año con año la base de datos del Registro Público de Transporte a fin de que se cuente con registros reales de concesiones, permisos, autorizaciones, licencias de conducir, representantes legales, mandatarios de las asociaciones civiles y apoderados de personas morales concesionarias del servicio público de transporte público de pasajeros con itinerario fijo, así como los vehículos matriculados en el Distrito Federal utilizados para tal efecto, registrando además las infracciones, sanciones y delitos

cometidas por los agentes prestadores del mismo; para que de manera pronta, fehaciente y expedita, permitan conocer a la autoridad la situación real —jurídica y administrativa— sobre la prestación de este servicio, lo que propiciaría que se puedan brindar soluciones sobre las deficiencias de operación que se achacan al servicio e imponer las sanciones previamente establecidas en la Ley.

CUARTA.- La autoridad administrativa debe de respaldar la consolidación de empresas de transporte público concesionado, con lo cual se generaría un mayor acercamiento de ésta con los transportistas, así como una mejor coordinación de operación e imagen en la prestación del servicio de transporte público urbano, permitiendo elevar los índices de eficiencia, seguridad y calidad del servicio y por tanto éste se volvería más atractivo para el público usuario.

QUINTA.- La falta de capacitación de los concesionarios, chóferes y demás personas inherentes a la prestación del servicio, se ve reflejada en la inseguridad con la que se presta, existiendo de manera mas consecutiva accidentes de transito en los que se ven involucrados éstos, lo que propicia temor y malestar en el público usuario y el público en general. Por ello es importante que se lleve a cabo una verdadera capacitación que abarque los temas y exámenes que proponemos en el presente trabajo, dirigidos a los concesionarios, y demás personal inherente a la prestación de servicio, lo que formaría a éstos una vocación del servicio para prestación del servicio, así como al público usuario, e inclusive, para con el público en general, y por tanto se vería reflejaría una mejor calidad, eficiencia y seguridad en su prestación.

SEXTA.- La comunicación, trato y operacionalidad del servicio que el prestador tenga con los usuarios, influirá en el grado de aceptación y preferencia de aquellos hacia el servicio público concesionado de transporte de pasajeros con itinerario fijo; compitiendo en calidad con otros modos de transporte; volviéndose atractivo el servicio por conveniencia y no por necesidad, como sucede actualmente.

SÉPTIMA.- Implementar lazos estrechos de comunicación con la sociedad, como “spots” de publicidad permanentes en radio y televisión, así como integrar programas sobre materia de transporte y vialidad en la educación preescolar, primaria y secundaria, fomentaran una cultura de educación vial desde temprana edad ante la sociedad y por tanto al público usuario.

OCTAVA.- Es indispensable que cada año se realice un verdadero estudio tarifario que comprenda los costos de los insumos que se requieren para la prestación del servicio, y en base a ello se fije una tarifa que vaya acorde a los costos que se generan de manera directa e indirecta y que inciden en la prestación y operacionalidad del servicio, lo que se vería reflejado en una mayor captación de utilidades para el concesionario, el cual, estaría en la posibilidad de utilizar parte de ello para un mantenimiento de mayor calidad de los vehículos que se utilizan, y para una renovación del parque vehicular a un menor plazo.

NOVENA.- Es necesario que el encargado de la administración pública local, a través de las diversas dependencias creadas para coadyuvarlo, realice una inspección y una vigilancia rigurosa a los prestadores del servicio, para que

salvaguarden el cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas creadas para la debida prestación y funcionamiento del servicio público, imponiendo las sanciones correspondientes para el caso de que se infrinjan los dispositivos legales correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel., ***Teoría General del Derecho Administrativo***, Décima edición, Porrúa, México, 1991.

Bermejo Vera, José., ***El Derecho de los Transportes Terrestres***, Cedecs, Barcelona, 1999.

Bielsa, Rafael., ***Derecho Administrativo***, Quinta edición, Depalma, Argentina, 1955.

Calvo García, Manuel., ***Metodología Jurídica: ejercicios prácticos***, Egido, Zaragoza, 1998.

Canasi, José., ***Derecho Administrativo***, parte especial Los servicios públicos, Volumen II, Argentina, 1984.

Dromi Roberto., ***Derecho Administrativo***, Octava edición, Ciencia y Cultura, Argentina, 2000.

Fraga, Gabino., ***Derecho Administrativo***, revolucionada y actualizada por Manuel Fraga, 40ª edición, Porrúa, México 2000.

García Oviedo, Carlos, ***Derecho Administrativo***, Séptima edición, Eisa, España, 1959.

Molinero Molinero, Ángel R., Sánchez Narciso, Luís Ignacio., ***Transporte Público: planeación, diseño, operación y administración***, Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, Quinta del Agua, Segunda edición. 1997.

Olivera Toro, Jorge., ***Manual de Derecho Administrativo***, Quinta edición, Porrúa, México, 1988.

Rodríguez Cepeda, Bartola Pablo., ***Metodología Jurídica***, Colección Textos Jurídicos Universitarios, University Of Oxford, México, 1999.

Sánchez Gómez, Narciso., ***Primer Curso de Derecho Administrativo***, Porrúa, México, 1998.

Sarmiento García, Jorge., ***La Concesión de Servicios Públicos***, Segunda edición, Argentina, 1999.

Serra Rojas, Andres., ***Derecho Administrativo***, Volumen I, Porrúa, México, 1983.

Serra Rojas, Andres., ***Derecho Administrativo:*** Doctrina, legislación y jurisprudencia, Volumen II, Porrúa, México, 1983.

Vázquez del Mercado, Alberto., ***Concesión Minera y Derechos Reales,*** Porrúa, 1946.

Valero Calvete F. Javier., ***Transportes Urbanos,*** Tysa, Madrid, 1970.

W. Dickey, John., ***Manual de Transporte Urbano,*** Instituto de Administración Local, Madrid, 1997.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración de Pública del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

Reglamento de Transporte para el Distrito Federal.

Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal.

OTRAS FUENTES.

Martínez Morales, Rafael I., ***Derecho Administrativo***, Serie Diccionario Jurídico, Harla, México, 1996

Ossorio, Manuel., ***Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales***.
Heliasta S.R.L, Argentina, 1974.

Real Academia Española, ***Diccionario de la Lengua Española***, Madrid, España,
16ª edición, 1947.

VINCULOS EN INTERNET.

www.setravi.df.gob.mx

http://www.setravi.df.gob.mx/informes/Informe_ing_Setravi_mar07.pdf

http://www.setravi.df.gob.mx/decalogo_setravi.html

<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=recD6334>

<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol6804>

http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=busqueda_tema