

24/163



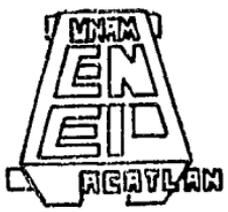
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"



**INSTRUMENTACION LEGAL PARA LA OPERACION
DEL SISTEMA DEL TRANSPORTE COLECTIVO
"METRO" EN EL ESTADO LIBRE SOBERANO
DE MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSEFINA MENDOZA MARTINEZ



**TESIS CON
PALLA DE ORIGEN**

Enero de 1988



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I.

EVOLUCION HISTORICA DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO.

a).- Epoca precolombina	1
b).- Epoca colonial	3
c).- Epoca revolucionaria	10
d).- Epoca post-revolucionaria	12
e).- El Sistema de Transporte Colectivo	14

CAPITULO II

EL ESTADO Y EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO.

a).- El Estado y sus funciones originarias	21
b).- El servicio público	35
c).- El transporte de pasajeros como servicio público concesionado	41

CAPITULO III

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA TRANSPORTACION COLECTIVA.

a).- Formas de organización administrativa en el Estado Mexicano, la centralización y la descentralización, sus especies.	60
---	----

b).- El transporte de pasajeros como materia de la administración pública descentralizada.	75
--	----

CAPITULO IV

EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO "METRO".

a).- Marco jurídico.	80
b).- Marco administrativo. Su organización.	82
c).- El Consejo de Administración. Sus funciones	90
d).- La Dirección General. Sus funciones.	92
e).- Relación, vinculación y/o dependencia con otros organismos de gobierno.	93

CAPITULO V

AMPLIACION DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO "METRO", AL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

a).- Planteamiento del problema	100
b).- El federalismo en México.	101
c).- La autonomía de los estados.	106
d).- El territorio nacional, dominio directo y originario de la nación.	108
e).- La jurisdicción de los poderes federales - respecto de los inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público -- (artículo 132 Constitucional).	115
f).- Solución al problema planteado.	121

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

Para muchos de los egresados (pasantes) de cualquier carrera profesional, resulta sumamente difícil elaborar una tesis, en mi caso aún más porque he dejado pasar sin sentir los años; primero por mi indecisión al elegir el tema, y después, por diversas circunstancias que no viene al caso mencionar.

A los compañeros de mi generación, que también han olvidado, la elaboración de la tesis les recuerdo el adagio "el hábito no hace al monje", parecemos y nos dicen "abogados", pero sin título profesional no lo somos, de que valen dieciocho años de estudio, no podemos decir con orgullo que somos "abogados titulados". Ahora es el momento, a pesar del tiempo transcurrido de tomar la decisión de elaborar la tesis y de esta manera, cristalizar nuestra aspiración de estudiantes, ya que después de aprobar el examen profesional, la obtención del título de licenciado en derecho es un galardón a los esfuerzos, penas y preocupaciones que sufrimos para aprobar las materias del plan de estudios.

Ahora bien, este modesto trabajo es el fruto de un gran esfuerzo en él, he aportado mis escasos conocimientos, pero toda mi dedicación y esfuerzo, esperando aportar un -

punto de vista en la aplicación de nuestro derecho positivo.

El trabajo que pongo a vuestra alta consideración, es el fruto de la inquietud de una modesta estudiante, empleada del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", que ha sentido en carne propia la necesidad que ese medio de transporte llegue, cuando menos, a la zona conurbana del valle de México, atento a que:

1.- El Distrito Federal, con una superficie de 750 kilómetros cuadrados y una población que la sitúa entre las cinco más importantes del mundo, cuenta con una población flotante de egreso e ingreso, superior a los tres millones, que diariamente entran y salen de él, de los cuales la inmensa mayoría son de bajos recursos económicos, aún más, los de ingreso casi siempre habitan en zonas conurbanas a la gran metrópoli, resultando demasiado costoso para ellos el trasladarse a su trabajo, escuela etc..

2.- Por otro lado, la insuficiencia de las calles y plazas en el centro de la ciudad para dar cabida a la creciente aglomeración, y el aumento de vehículos a un ritmo acelerado, aún más que las personas, hace que el servicio de transporte en autobús, trolebús o peseros resulte ineficaz por lento e incomodo.

3.- La contaminación ambiental urbana, en el caso del Sistema de Transporte Colectivo, es nula porque consume energía eléctrica, que se genera en plantas situadas a gran distancia y que no son contaminantes.

El objeto de esta tesis es mostrar el panorama legal, que en mi concepto, faculta al Ejecutivo Federal para poder ampliar el Sistema de Transporte Colectivo, conocido comúnmente como "Metro", a las zonas conurbanas e industriales del Estado de México, ya que el traslado a dichos lugares y de ellos a la Ciudad de México, ocupa cuando menos el cincuenta por ciento de viajes persona que se realizan en ambas entidades. Lo anterior origino que en el sexenio 1976-1982 se encargara al Departamento del Distrito Federal un estudio para llevar este servicio público hasta el valle de México.

Se encargo a la Gerencia Jurídica del Sistema de Transporte Colectivo, el planteamiento legal, determinandose, que en las circunstancias legales en que se encontraba no era posible realizarlo, sin embargo en mi opinión considero que si es posible, atentas las consideraciones que se exponen en este trabajo.

Ahora bien, se dice que el Sistema de Transporte Colectivo ya se extendió al Estado de México, lo cual no es verdad, ya que efectivamente se ha triplicado su extensión, pero únicamente ha llegado a las inmediaciones del Estado de Mé-

xico, lo cual es muy distinto a llevarlo dentro del Estado de México, que es lo que se propone con la realización de esta investigación.

Igualmente cabe aclarar, que el veintiocho de agosto de mil novecientos ochenta y cinco, se inauguró la terminial de línea dos "Cuatro Caminos", que según las publicaciones periodísticas del día siguiente, se encuentra dentro del Estado de México, lo que no es verdad.

**EVOLUCION HISTORICA DEL TRANSPORTE
EN LA CIUDAD DE
MEXICO**

CAPITULO PRIMERO
EVOLUCION HISTORICA DEL
TRANSPORTE COLECTIVO EN LA CIUDAD
DE MEXICO.

a).- EPOCA PRECOLOMBINA

México, país que en la actualidad atraviesa por una grave crisis en todos los aspectos, cuenta con una superficie de 50,670.000 hectáreas. Su capital, el Distrito Federal, fundada en 1321 por los mexicas con el nombre de Tenochtitlán, tiene, y tuvo desde entonces, un territorio muy accidentado, lo cual hizo difícil que los primeros habitantes llevaran una vida cómoda y confortable. Lo accidentado del terreno, aunado con el hecho de que los primeros pobladores tenían un estilo nómada, hizo innecesario un medio de transporte para las personas, pues su única necesidad al respecto, consistió en el traslado de sus objetos o pertenencias personales. Afirman los historiadores que en un principio los individuos portaban sus pertenencias -- personales cargándolas sobre sus espaldas, y cuando eran demasiadas, las remolcaban sobre troncos de madera que hacían las veces de deslizadores.

Quando los Mexicas terminaron su peregrinaje en el Valle del Anáhuac, abandonaron la vida nómada que hasta ese momento acostumbraban, dedicándose desde entonces a la agricultura, por lo que se volvieron sedentarios, aun con las incomodidades propias del terreno y de las dificultades que representaba la convivencia en ese lugar. Con este cambio de vida de los Mexicas, creció la necesidad del transporte, y prosperó la actividad de los cargadores llamados "tlamama" o "tlameme", a quienes desde niños se les acostumbraba a ese ejercicio. La carga -

estaba constituida por un mínimo de dos arrobas (veintitrés kilos), y la jornada de cinco leguas (veintisiete mil ochocientos-setenta metros) y llegaban a viajar hasta cien leguas (quinientos cincuenta y siete mil doscientos metros), transportando algo de algodón, maíz, cacao, etc., etc., en una caja tejida de cáñamo y cubierta de cuero llamada "Pellacalli", sujeta a la frente por un "Necapalli" o cuero.

Cabe hacer notar, que en Centro y Norteamérica, - no se desarrolló ningún medio de transporte por tracción animal, ya que no existían bestias de tiro y carga, de los cuales en la América Precolombina solamente se conocía en el Perú a la llama.

La actividad comercial vino a incrementar en Tenochtitlán el ejercicio de los "tlamama" o "tlamemo", por lo que se tuvieron que construir caminos especiales para ellos, algunos hasta empedrados y vigilados, y con tal esplendor y grandiosidad, que llegaron a unir grandes ciudades en todo lo que hoy ocupa el territorio nacional; ejemplo de ellas lo fueron las calzadas empedradas, construidas por los Mayas en Yucatán, para unir las ciudades de Chichen-Itzá, Uxmal y Mayapán, las cuales fueron utilizadas, en cuanto a sus trazos originales, para construir las modernas carreteras de la actualidad.

Tenochtitlán colindó al norte con el Cerro del Tepyac; al sur con el Lago de Xochimilco; al oriente con el Lago de Texcoco y de Ixtapalalan y al poniente con Popotla y Chapultepec.

Los Aztecas pueblo eminentemente guerrero, pronto dio muestras de su poderío, haciendo la guerra primero a los ocupantes originales del Anáhuac, los Otomíes, a quienes expulsaron para quedarse ellos en su territorio; y después a sus vecinos, - para llegar a ser uno de los imperios más importantes de la América Precolombina.

La gran Tenochtitlán también creció; se tapó con césped el agua de los lagos, emparejaron el territorio, construyeron calles, calzadas, edificios y canales, estos últimos -- dan auge a otro medio de transporte, incluso de los individuos -- y no tan sólo de mercancías o pertenencias, ésto es, el transporte acuático, que se llevaba a cabo por medio de canoas, las cuales podían ser piraguas o balsas. Las piraguas eran pequeñas canoas ahucadas a fuego, que se movían a base de remos; por su parte las balsas o bateas, eran de fondo plano, de mayor tamaño que las piraguas, construidas con tabladillas cuadradas de otates o cañas sólidas atadas sobre calabazas, sirviendo principalmente -- para el transporte de pasajeros. Esto es, las balsas o bateas -- de fondo plano son los primeros antecedentes históricos que en la Ciudad de México tiene el transporte colectivo.

El empleo de piraguas y balsas o bateas de fondo plano, se estableció principalmente para fomentar el comercio entre las diferentes ciudades de aquel entonces, entre las que se cuentan Tenochtitlán, Texcoco, Xochimilco, Tacuba y Chalco llegando a existir más de cincuenta mil de ellas en Tenochtitlán y más de doscientos cincuenta mil en todo lo que hoy ocupa el territorio nacional.

b).- EPOCA COLONIAL

Podemos decir que esta etapa se inició en el año de 1521, en el que Tenochtitlán cae a manos de los españoles para convertirse en lo que hoy conocemos como la Ciudad de México.

En efecto, con la conquista de Tenochtitlán también cayeron sus instituciones, su religión y desde luego sus -- medios de transporte, pues los españoles introdujeron los animales de tiro y carga, ya que traían consigo caballos, mulas y as

nos, con los cuales se construyeron medios de transporte como -- los palanquines y las literas. Posteriormente aparecen las carretas que fueron el medio de porteo más cómodo e importante de la época y eran arrastradas por la tracción de cuatro a seis animales.

El transporte de mercancías se hacía por medio de mulas a través de rústicos caminos y veredas, llegando a movilizarse, debido al comercio, hasta setenta mil bestias entre México y Veracruz; y hasta setenta y cinco mil de México a Acapulco, según el dicho del cronista Francisco Javier Clavijero. (1).

Las carreteras más importantes de esa época fueron las que unieron a la ciudad de México con Veracruz, Guadalajara, Toluca y Acapulco.

En 1784 el Gobierno Virreynal concedió permiso a particulares para establecer dos itinerarios de carretas; uno de México a Veracruz y el otro de México a Guadalajara; en 1791 corría una línea de México a Puebla y de ahí a San Andrés, límite carretero de la ruta a Oaxaca, y en 1793, por primera vez en la historia de México, se otorga a Manuel Antonio Váldes una concesión del gobierno virreynal para operar un servicio de coches de alquiler al que se le llamó coches de "Providencia", que iniciaron su actividad con seis unidades (carretas), que operaban en diversas partes del país, sin embargo dicho servicio público no prospero en la magnitud que se esperaba, porque no se había establecido aún un carreteo regular, debido, entre otras cosas, según menciona el Barón de Humbolt en su obra "Ensayo Político", al mal estado de las carreteras, ya que no se estableció un porteo regular a las ciudades, en ese entonces más importantes, como lo

(1).- CFR. Clavijero, Francisco Javier.- "Historia Antigua de México".-Edit. Porrúa S.A., 2a. Reimpresión a la 2a. Edición, México, D.F. 1976, pág. 84.

eran: Guanajuato, Durango y Chihuahua, por lo que predominaba el uso de acémilas y caballos, de tal modo que millares de ellos en largas caravanas cubrían los caminos de México, siendo los conductores de estas caravanas los indios y mestizos.

En el siglo XIX el principal medio de transporte para pasajeros lo era el carruaje, cuyo género se dividía en: diligencias, literas, calezas, volantas, carretillas y convoyes. - La diligencia era un vehículo tosco, fuerte y seguro, que llegaba a medir 365 centímetros de un eje a otro con cupo para seis u ocho personas y velocidad máxima de cinco millas por hora; la litera era un cajón de ochenta centímetros de largo por noventa de ancho, techada y con cortinas, suspendido por correas de cuero sujetas a las aldabas de las mulas; las calezas, volantas, carretillas y convoyes, eran vehículos más pequeños y aun cuando podían ser más lujosos no eran tan cómodos como los demás carruajes.

En 1853 Manuel Escandón estableció el primer servicio de diligencias, y prosperó tanto, que al siguiente año, éstas cubrían las rutas de México - Veracruz, por Puebla y Jalapa; México - Tepic por Toluca y Zinapécuaro; y los tramos cortos a Cuernavaca, Cuautla y Pachuca.

En 1895 se trajo a México un coche eléctrico construido en Francia, y en 1898, otro con motor de gasolina, marca Delaunax Belleville construido a mano en las fábricas de Tolón, Francia, antes sin embargo en 1896 Alexander Byron Mohler asociado con William P. de Gress, había construido el primer automóvil del país.

Por lo que se refiere a la transportación marítima durante este lapso de tiempo, España mantuvo el monopolio de puertos y naves, ya que a la llegada de los Peninsulares comandados por Cortés, éstos traían solamente once navíos y posterior--

mente construyeron con la ayuda de sus aliados, trece bergantines (buques de dos palos y bula cuadrada o redonda), razón por la cual, puede decirse que mantenían el dominio de este medio de transporte, que además, era en ese entonces la única forma de comunicarse con el viejo mundo, al cual se llevaban infinidad de tesoros mexicanos.

Así, el siglo XIX se caracteriza en México, en -- cuando se refiere al transporte marítimo, por el gran auge que -- tuvo este medio de transporte, ya que se minimizó la capacidad -- del transporte acuático que se tenía antes de la llegada de los -- españoles a nuestro país, tomando su directriz la mano coloniza-- dora, ayudada desde luego, por el gobierno virreinal, que deter-- minó después de la conquista de México, dejar habilitados para -- el tráfico oceánico los puertos de Veracruz y Acapulco, convir-- tiéndolos además en astilleros para la producción de bergantines.

En 1830, la Compañía Prusiana de Eberfeld con el -- nombre de "Indias Occidentales" estableció la primera línea de -- navegación que unió a Inglaterra con el puerto de Veracruz, por -- medio de barcos de vela. En los años siguientes se sumaron di-- versas compañías, con tal éxito, que se mejoró y extendió el ser-- vicio, por lo cual el gobierno decidió otorgar subsidios a empre-- sas tanto nacionales como extranjeras para reducir los costos de -- operación, los cuales iban de los \$2,000.00 a los \$20,000.00 por -- viaje redondo, según la importancia del viaje y la compañía de -- que se tratara.

Por otra parte, y respecto del medio de transpor-- te que se estudia, debe decirse que es en el siglo XVIII cuando -- se construye por primera vez el submarino, lo más adelantado en -- cuanto a navegación marítima, aun cuando propiamente no se trata -- de un transporte común y corriente, sino de un vehículo militar-- de inapreciable valor, que fue construido en 1775 por el norte-- americano Bushnel.

Ahora bien, el desarrollo de vías férreas fue --- obra del imperialismo, que descosco de extraer del país riquezas-- dio a éstas un ritmo de crecimiento acelerado. En efecto, la -- construcción del sistema ferroviario en nuestro país empezó el - 22 de agosto de 1837, en que Anastacio Bustamante concede a Fran- cisco Arrillago la primera concesión ferroviaria para establecer una línea entre México y Veracruz, que se inauguró el 16 de sep-- tiembre de 1850, en su tramo de 13.6 kilómetros, que corría de Ve- racruz a "El Molino" y hasta 1873, se conecta al puerto con la - capital de la República.

Debido a la gran demanda, comodidad y rapidez de de- este medio de transporte, fue tratado en forma especial por polí- ticos, hombres de ciencia y opinión pública en general, ya que - todos estaban interesados vivamente en la ampliación de las vías férreas, además por la posibilidad de enlace con vías internacio- nales, por lo que se buscó la forma de invertir capital racional, tanto público como privado, a fin de desarrollar este medio de - transporte.

Así, el gobierno liberal de Sebastián Lerdo de Te- jada venciendo una serie de obstáculos como fueron los desnive-- les del terreno tan accidentado del país y la desnutrida econo-- mía por la que atravesaba su gobierno, que arrastraba una extra- ordinaria deuda externa, así como los destrozos ocasionados por- la Guerra de Intervención Francesa y la Guerra de Reforma, es -- considerado hoy en día como el impulsor más firme del Sistema Fe- rroviario Mexicano, ya que superando esos problemas, con una am- plia visión del futuro, vislumbró que este medio de transporte - acercaría más estrechamente a la nación mexicana, pues con ella- no habría estados o provincias olvidadas, ya que se podía llegar- a ellas y resolver sus problemas, se agilizaría enormemente el - comercio y con ello habría un enorme desarrollo industrial que - conduciría al progreso de toda la nación.

Con la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República, el 13 de septiembre de 1880 su gobierno firmó un contrato con los Estados Unidos de Norteamérica a través de una compañía llamada "Constructora Nacional Mexicana" para la construcción de vías angostas para ferrocarril, que unirían a La red con México y Manzanillo, conectándose en su trayecto a las ciudades de Toluca, San Luis Potosí, Saltillo y Monterrey. Posteriormente, firmó otros dos contratos también con empresas norteamericanas, que aunque con nombres mexicanos estaban formadas con capital de aquel país, y al igual que el primero se firmaron en condiciones desfavorables para el nuestro; uno de ellos fue para la construcción del Camino Central que comunicó Ciudad Juárez con el Distrito Federal, uniendo las ciudades de Chihuahua, Torreón, Aguascalientes, León, Irapuato, Celaya y Querétaro; el otro contrato tuvo por objeto la construcción de vías férreas para el ferrocarril de Sonora también conocido como del Sud-Pacífico.

En los contratos a que antes se ha hecho mención, además de las extraordinarias facilidades que se concedieron a las empresas norteamericanas, que utilizaban mano de obra y materia prima barata, el gobierno de Porfirio Díaz se comprometió a pagarles un subsidio de \$7,500.000.00 por kilómetro de vía angosta y \$9,500.000.00 por kilómetro de vía ancha, por lo que es fácil razonar en el sentido de que el gobierno mexicano era quien en realidad costaba la construcción de esas líneas, con el consiguiente beneficio para las empresas extranjeras quienes, por si fuera poco, establecieron en los referidos contratos cláusula de reversibilidad sobre bienes ferroviarios a los noventa y nueve años.

Como se puede ver de lo anterior, durante el porfirato se construyó la mayor parte de nuestra red ferroviaria cuyo objetivo no fue precisamente el de la comunicación de las -

diferentes zonas económicas del país, como pretendía su antecesor, el prócer Sebastián Lerdo de Tejada, sino el comercio exterior, o lo que es lo mismo, el saqueo de las riquezas naturales y no renovables del país hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Siendo tan clara la posición de Porfirio Díaz, en cuanto a la explotación de este tipo de transporte, la opinión pública empezó a atacarle, finalmente, el 26 de diciembre de --- 1906 y el 6 de julio de 1907, por decreto, se autorizó al Ejecutivo Federal para que constituyera la Compañía Ferrocarriles Nacionales de México, firmándose la escritura constitutiva el 28 de marzo del año siguiente, con lo que se inició la participación del estado en este tipo de transporte.

Por lo que se refiere al transporte aeronáutico - diré que su origen se remonta al 18 de mayo de 1784, fecha en la que el mexicano José María Alfaro, elevó el primer globo aerostático sobre el territorio nacional, por lo que debemos estar orgullosos de ser los pioneros de este medio de transporte que ya en nuestro tiempo se piensa en volver a emplear; (2)

Aun cuando en el siglo XVIII el globo aerostático no se usó como medio de transporte, dada la peligrosidad que representaba su empleo, durante el siglo XIX sí se usó con cierto éxito, pues se suprimieron muchos riesgos al usar el helio para inflar esos dirigibles.

En 1903 el primer avión fue una realidad, cuando - los hermanos Wright consiguieron volar en una máquina más pesada que el aire, dotada de un motor de explosión colocada en un planeador.

(2). - CFR. Revista Contenido No. 246 de noviembre de 1983.
pág. 96

c).- EPOCA REVOLUCIONARIA

Para efectos del estudio que a su distinguida con sideración propongo, esta época fue estimada desde 1910, en que se inició la Revolución Mexicana, hasta 1917.

Esta década se caracteriza, en cuanto a transporte se refiere por un auge efímero, ya que si bien es cierto que diversos gobiernos revolucionarios se preocuparon por su expansión y perfeccionamiento, también lo es, que se empleó para fines bélicos y por esa razón también se buscó su destrucción, que a fin de cuentas se logró, dañando en mayor cantidad al transporte ferroviario.

Así por ejemplo, Francisco I. Madero en 1911 ordenó la compra de cinco aviones, los cuales fueron utilizados para la lucha armada en 1913, funcionando como bombarderos y destruidos en su totalidad en 1916.

En la capital de la República, a principio de esta era, el transporte colectivo estaba a cargo de tranvías y se contaba con 254 kilómetros de vías, así como con 333 carros. En el año de 1917 los trabajadores de la empresa tranviaria realizaron una huelga que paralizó el transporte de pasajeros, motivo por el cual se improvisaron camiones para pasajeros, que estaban montados sobre bastidores de coches con viguetas de madera, tablas y manteado, y transportaban a los usuarios de los tranvías a su destino. Estos improvisados medios de transporte colectivo recibían el nombre de "Julias" y después de autobuses urbanos.

Por otra parte, la huelga de tranvías de 1917, -- hizo que los automóviles de alquiler bajarán sus excesivas tarifas, pues era un lujo que no todas las personas se podían dar y --

del beneficio particular que prestaban, se inició, desde ese entonces, el servicio colectivo, que consistía en transportar al mismo tiempo a varios solicitantes del servicio, si su destino era semejante o estaba comprendido dentro del trayecto que tendría como meta.

Ya para fines de la segunda década del presente siglo, el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal estaba a cargo de tranvías, camiones y automóviles de alquiler, cayendo en desuso el transporte por tracción animal. Cabe hacer notar que ninguno de los medios de transporte mencionados estaba sujeto a líneas, itinerarios u horarios fijos y obligatorios, lo cual hacía que surgieran frecuentes riñas entre sus conductores, y los usuarios, por lo cual, el Gobierno del Distrito Federal a fines de 1917, adoptó el sistema de asignar permisos a líneas y rutas determinadas, siendo la primera la denominada "Santa María Mixcalco y Anexas", posteriormente nacieron otras, las cuales, desde luego, no tenían una organización bien definida, no contaban con reglas, estatutos ni directivos.

Por lo que respecta al transporte ferroviario, la empresa estatal Ferrocarriles Nacionales de México, se asoció a la empresa norteamericana "Compañía Mexicana Express" que se dedicaba al transporte de carga, para que entre ambas operaran en forma exclusiva y hasta monopólica, este medio de transporte, -- que no servía precisamente como medio de comunicación entre las diversas zonas económicas del país, sino que estaba al servicio del comercio exterior, principalmente minero, que trajo consigo un irrefrenable saqueo de productos naturales y no renovables.

A causa de las guerras intestinas de esta época se destruyó el 80% de vías de ferrocarril que en ese entonces era de 19,748 kilómetros, de los cuales la mitad de los rieles quedó inservible; igualmente se destruyeron 679 locomotoras, ---

14,619 carros de carga y 515 carros de pasajeros. Los daños ocasionados dejaron a nuestro país incalculables pérdidas económicas, pero gracias a ello el país no fue saqueado más de lo que hubiera sido, en caso de no ocasionarse esa destrucción, que por otra parte no fue conciente.

d).- EPOCA POST-REVOLUCIONARIA

Como ya se dijo anteriormente el servicio camión urbano, nació con motivo de la huelga de tranvías en 1917, -- por lo que, terminada ésta, se consiguió que los camioneros urbanos en adelante siguieran operando. Sin embargo, la operación -- de dicho medio de transporte ocasionó frecuentes riñas entre los propios operadores o dueños, ya que aun cuando para su operación se requería el permiso correspondiente del Gobierno del Distrito Federal, éste otorgó permisos a granel, pues no existía una reglamentación conforme a la cual se prestaran dichos servicios, -- lo que ocasionó una saturación de vehículos e invasión de rutas por diversas líneas.

En el año siguiente, 1918, nace la Ley Reglamentaria del Autotransporte Público denominada "Reglamento de Circulación para la Ciudad de México".

Este Reglamento se limitó a imponer requisitos -- para el otorgamiento de permisos para la operación de camiones urbanos, sin que nada dijera respecto a la reglamentación de líneas o rutas, por lo cual continuó la desorganización en ese medio de transporte, efectuándose el 27 de febrero de 1922 un paro de los permisionarios del servicio del transporte urbano en la Ciudad de México, que obligó al Gobierno del Distrito Federal a limitar la expedición de permisos para operar ese medio de trans

porte y a planear la organización de los permisionarios en rutas y líneas determinadas, lo que se logró con la adopción y señalamiento de números económicos a los vehículos que contaban con su correspondiente permiso. Así en 1923, se encontraban organizadas el noventa por ciento de las líneas de camioneros existentes hasta agosto de 1981.

En 1922 los camioneros se organizaron en una agrupación denominada "Centro Social de Choferes", agrupamiento que de ninguna manera puede ser considerado desde el punto de vista mercantil, ni como organismo del Estado, sino más bien como una agrupación de carácter civil y con finalidades políticas, ya que estaba adherida a la Central Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM), y se establecía en su contrato social, que perseguía evitar pugnas e imponer armonía entre los permisionarios del auto-transporte público de pasajeros en el Distrito Federal. De esta agrupación de permisionarios se constituye en 1923, la tristemente célebre Alianza de Camioneros de México, la cual, en principio, se formó con líneas que operaban exclusivamente en el Distrito Federal, sumándose posteriormente las líneas con rutas foráneas.

En 1929 se dictó un reglamento para las líneas de camioneros del Distrito Federal, que fijó el establecimiento de nuevas rutas, entorpeciendo la expedición de permisos y tratando que las líneas de autotransporte público, se organizaran en forma de cooperativas, otorgándoles, si lo hacían, mayores prerrogativas que a los permisionarios libres, por lo cual, la mayoría de las líneas del Distrito Federal adoptaron este sistema, pero sólo en cuanto se refiere a la operación, no así por lo que se refiere a la propiedad de las unidades, ya que cada permisionario continuaba siendo dueño de las unidades que tuviera en la línea.

El último reglamento sobre el particular, es precisamente el de abril de 1942, el cual establece en su artículo 5° en lugar del permiso para la operación del autotransporte público de pasajeros en el Distrito Federal, el contrato concesión. En este Reglamento se reconoce por primera vez que el transporte público de pasajeros es de orden público, y por lo tanto, que es de la exclusiva competencia del Estado su prestación, y además, se reconoce que el Estado por no contar con los medios suficientes para ello, puede concesionarlo a los particulares, mediante la satisfacción de determinados requisitos.

El día 30 de septiembre de 1981, se publicó la resolución mediante la cual se revocan todas las concesiones otorgadas con anterioridad a particulares para la prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros en autobuses en el Distrito Federal. Con esa decisión, el Departamento del Distrito Federal tomó en sus manos la responsabilidad de la prestación de dicho servicio.

e).- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA
DE TRANSPORTE COLECTIVO
"METRO"

El primer antecedente del Sistema de Transporte Colectivo "Metro" se halla en Inglaterra, a principios de 1862, precisamente en la Ciudad de Londres, que en ese año contaba con una población aproximada de cinco millones de habitantes de los cuales unos 750,000 diariamente requerían trasladarse hacia el centro de dicha ciudad.

El transporte en la Ciudad de Londres, en ese entonces, era ya caótico pues los medios materiales con que se contaba eran inadecuados e insuficientes, además había una pésima -

planeación en la prestación del servicio, lo cual animó a un grupo de hombres de empresa, para instituir un sistema de transporte colectivo rápido, eficiente y barato, que enlazara a cierto número de lugares de ascenso y descenso de viajeros que culminó con la creación del Underground o Tube, construido en el año de 1863 por la empresa North Metropolitan Railway Company, de donde deriva el nombre de Metropolitano, o su contracción, "Metro".

Este medio de transporte, ideado y trazado como - subterráneo, enlazó cierto número de estaciones ferroviarias logrando desplazar un mayor número de pasajeros en esa populosa -- ciudad. Los primeros trenes puestos en marcha en 1863, eran movidos por locomotoras de vapor, y posteriormente, en 1890 fueron de tracción eléctrica; para ese momento, el auge de este sistema de transportación masiva es tal, que en la Línea City and South-london (del centro al sur de la Ciudad de Londres) durante las - dos primeras semanas de operación traslado a 165,000 pasajeros.

El transporte colectivo así concebido resultó tan eficaz, que sirvió de modelo para la construcción de otros en - diversas latitudes, y hoy día existe en países como: Japón, Rusia, Francia, España, Turquía, Hungría, Alemania, Italia, Noruega, India, China, Checoslovaquia, Grecia, Suecia; y en el Continente Americano en Canadá, Estados Unidos, México, Brasil y Argentina; imponiéndose su construcción en toda urbe sobrepoblada que no cuente con este medio de transporte. Asimismo se considera urgente su ampliación, en los lugares que como el Distrito Federal y Area Metropolitana son insuficientes las líneas que operan en la actualidad.

El Distrito Federal en 1967 contaba con sólo ---- 4'746.500 habitantes, y graves problemas para su transportación dentro de la propia ciudad y nace la inquietud, en el Gobierno - Federal, de crear un medio de transporte colectivo que resolvie-

ra atinadamente los problemas de contaminación y transportación-masiva de los habitantes de la gran urbe, en forma eficaz y económica por lo que se pensó en los sistemas subterráneos que se conocían en esa época y que tenían gran auge en otros países, -- por lo que, después de una larga serie de estudios del subsuelo, realizados por ingenieros, geólogos, mecánicos de suelos, químicos, etc., etc, y fungiendo como Presidente de la República el Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, el 19 de abril de 1967 se expide el Decreto de Creación del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año y cuyo rubro es el siguiente:

"Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado - Sistema de Transporte Colectivo, para construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal".

El 19 de junio del mismo año se comenzó su construcción, esto es, tan sólo 50 días después de la publicación -- del decreto de creación, por lo que se le dio un matiz de "necesidad de la población".

Debido al interés que se puso en su construcción y al matiz que se le dio, su inauguración ocurrió el 5 de septiembre de 1969, con la puesta en operación de la línea uno, que corría de la estación Zaragoza (al poniente de la ciudad) hasta la terminal en Chapultepec (en el Bosque del mismo nombre) con un recorrido de 11,500 metros, existiendo entre cada estación, -- dieciséis en total, una distancia promedio de 750 metros.

Posteriormente, se siguieron ampliando y construyendo líneas y en la actualidad cuenta con las siguientes:

Línea uno Pantitlán-Observatorio con un total de 20 estaciones y 19.8 kilómetros de longitud;

Línea dos Cuatro Caminos- Tasqueña con un total de 24 estaciones y 23.4 kilómetros de longitud;

Línea tres Indios Verdes- Ciudad Universitaria - con un total de 21 estaciones y 23.6 kilómetros de recorrido;

Línea cuatro Martín Carrera-Santa Anita con un total de 10 estaciones y 10.7 kilómetros de longitud;

Línea cinco Pantitlán-Politécnico con un total de 13 estaciones y 15.7 kilómetros de longitud;

Línea seis Martín Carrera-El Rosario con un total de 11 estaciones y 13.9 kilómetros de longitud;

Línea siete Tacuba-Barranca del Muerto con un total de 10 estaciones y 13.2 kilómetros de longitud.

Cabe señalar que la última línea puesta en servicio, fué inaugurada en su primer tramo el 26 de agosto del año en curso, y va de Pantitlán a Centro Médico, proyectándose a futuro que la terminal definitiva de esta línea será hasta Tacubaya. A la fecha se pueden apreciar en el esquema anexo las líneas en servicio.

En la actualidad se cuenta con los análisis y estudios necesarios para edificar diez líneas con lo que este Sistema en total contaría con 161 estaciones y 160 kilómetros de re corrido, para lo cual también se está erigiendo en las calles de Delicias entre Buen Tono y Luis Moya, un nuevo Puesto Central de Control que albergará los tableros de Control Optico y demás Sis temas que darán vida eficiente a las líneas existentes y a las proyectadas.

Por otra parte, es pertinente mencionar, a groso modo, pues no constituye nuestra materia, el aspecto técnico con que cuenta el Sistema de Transporte Colectivo.

Empezaremos por decir que el cerebro de tan complicada organización, lo es el Puesto Central de Control (P.C.C.) que gobierna automática y manualmente el funcionamiento de los trenes, de las estaciones, el abastecimiento de energía, subestaciones de control y en general todo el sistema. Sus funciones principales son las siguientes:

- 1.- Vigilar la regulación de los trenes en su mar cha por todas las líneas.
- 2.- Concentrar la comunicación entre las estaciones y los trayectos del tren, con los convo- yes y los conductores.
- 3.- La más importante, el detectar cualquier ano- malfa o movimiento que se presente.

El Puesto Central de Control tiene un Control Op- tico formado por computadoras, en donde se presentan todas las líneas con sus estaciones, vías principales, señales de vía, etc.

y un tablero de alarmas en el que se señala el momento en que puede ocurrir cualquier falla o emergencia; también el Puesto Central de Control está ligado a la seguridad del convoy, por lo que cuenta con teléfonos de comunicación directa con la Cruz Roja, Policía, Bomberos, Taquillas, Talleres etc.

Este cerebro, compuesto por computadoras, recibe energía eléctrica de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro a través de las subestaciones Monoalco y Jamaica; por medio de dos cables subterráneos alimentados con 85 kilowatts (voltios).

Los técnicos mexicanos fueron capacitados en Francia, por lo que, con los conocimientos y experiencias adquiridas en ese lugar, en 1979, empezó a funcionar en nuestro Metro el llamado "Pilotaje Automático", en la línea tres, definiéndose a éste como: "Un Sistema de seguridad que detiene automáticamente al tren, cuando este rebasa el límite de velocidad permitida en el tramo que circula o cuando franquea cualquier señal de alto". (3)

El 18 de marzo de 1981 entro en funcionamiento el primer tren con pilotaje automático en línea dos, observándose que al 31 de diciembre de ese año, el 75% de los trenes funcionan con el sistema mencionado, lo que ha incrementado significativamente la seguridad y eficiencia en la circulación.

Cada convoy está integrado por nueve carros, de los cuales seis son motrices (dos de éstas son cabinas de conducción y tres son remolques, contando uno de ellos con el captor de pilotaje automático), el largo del tren es de 147.52 metros -

(3).- "El Metro de la Ciudad de México". Anuario 1981
pág. 83.

y el ancho de cada uno de los carros es de 2.50 metros, tiene capacidad para 170 pasajeros, de los cuales 130 van de pie y 40 sentados, siendo por tanto el número aproximado de pasajeros por tren de 1,530; los trenes desarrollan una velocidad máxima de 80 kilómetros por hora, y la velocidad promedio comercial a la que regularmente corren es de 35 kilómetros por hora.

Unicamente resta decir que, en la actualidad, - en todo el globo terráqueo existen 40 Sistemas de Transporte Colectivo, a los cuales se ha dado por denominar "Metro", 34 de los cuales están en ampliación.

CAPITULO SEGUNDO

EL ESTADO Y EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO

CAPITULO SEGUNDO
EL ESTADO Y EL SERVICIO PUBLICO
DE TRANSPORTE

a).- EL ESTADO Y SUS FUNCIONES ORIGINARIAS

Previamente al análisis de las funciones origin--ales y exclusivas del Estado Moderno, es conveniente recordar su evolución, y el concepto amplio de lo que es el Estado Moderno.

1.1.- EVOLUCION

La historia nos enseña que el hombre nunca vivió -aislado, y si acaso lo hizo, fue en forma esporádica ya que las relaciones familiares que sostenia, lo hacían depender de cuando menos de otra persona, así mismo comprendió que era más fácil obtener los satisfactores que requería para aliviar sus necesidades elementales, formando parte de un grupo, y, decidió no dis--gregarse del mismo, para ello tuvo que ceder prerrogativas que -en exclusiva le pertenecían como ente individual, a cambio de -obtener de los demás, el producto obtenido por el grupo. Cronológicamente a esos grupos se les ha denominado ordas, clanes y --tribus.

Por el año 6000 antes de Cristo, surgen las prime--ras formaciones sociales más o menos permanentes, en las cuales la unión de sus integrantes era más amplia, respecto de los grupos humanos antes mencionados, dichas formaciones sociales se --establecieron en el territorio que en la actualidad ocupa Egipto, y se caracterizaron porque reconocían, como propio, un terri--torio determinado, sobre el cual construyeron sus habitaciones -y ejercían dominio directo, además, se encontraban unidos por vín--culos afines de carácter religioso.

En tanto que los Pelazgos, primeros pobladores de la Grecia Antigua, recibieron de las culturas de Greta y del Mar Egeo los primeros elementos de la civilización. Para el siglo - XV antes de Cristo llegaron los Aqueos, venidos de la Europa Central, y entonces comienza el período de la civilización Micénica y con ello la organización de un Estado primitivo, al que se le denominaba "polis", que estaba compuesto por diversos grupos vinculados por una religión y antepasados comunes. El factor territorial en el Estado primitivo es muy importante, pero lo es más el de la población, ya que no era necesario encontrarse en la tierra que les pertenecía para reconocerse como Griegos, sino por el contrario, en cualquier lugar en que se encontrasen tenían ese origen y eran respetados por todos en cualquier parte del mundo hasta entonces conocido.

En Roma, durante el siglo V antes de Cristo, el Estado se conceptúa ya en forma diferente, toda vez que aun cuando persisten los elementos formativos anteriores a esa época, se impone y sobresale entre ellos el territorio, por él se justifica el espíritu guerrero y el afán de conquista que tuvo esta cultura, pues creían que el elemento primordial para la existencia del Estado, lo era el territorio, sobre el que ejercían pleno dominio, a esta formación social se le conoce con el nombre de Imperio.

Con el devenir histórico los elementos del Estado, población y territorio son superados, y hasta sustituidos por un factor de carácter subjetivo como lo es el ejercicio del poder, así ya en la era cristiana, durante la etapa conocida como Edad Media, observamos que el ejercicio del poder es lo que determina la existencia de un Estado. Por ello el rey, y aun el señor feudal, ejercían dominio y autoridad en el reino o feudo que les correspondía, ejerciéndolo tanto sobre los bienes como en las personas que habitaban bajo su amparo, sin importar los vínculos sanguíneos, religiosos o de arraigo que tuvieran.

Dadas las constantes luchas que surgían entre los reinos de la época medieval, en 1648 se firma el Tratado de Paz de Westfalia, del cual surge un nuevo elemento característico - del Estado Moderno, la soberanía. En razón de este elemento los Estados tienen la facultad de imponer el régimen jurídico interno que deseen, y asimismo pueden establecer su política externa.

Con el elemento soberanía, en adelante otro sería el problema que enfrentaría la formación del Estado Moderno, toda vez que si la soberanía se ejerce por un rey o monarca, la persona de éste, es quien se constituye en Estado. Si por el contrario, se considera que la soberanía recae en el pueblo, éste delega la parte de la soberanía que le corresponde, en una entidad llamada Estado y ellos mismos deciden la forma de gobierno que a su interés conviene.

El concepto de soberanía ha sido ampliamente discutido por filósofos de todos los tiempos como Hobbes, Rousseau, Bodino, Voltaire, Hegel, Wagner, Lenin, Hitler, Stalin, Schopenhauer, Akerman y todos sostienen puntos de vista distintos, - si acaso, algunos tienen puntos de coincidencia, sin embargo, - en la actualidad el mundo se ha dividido en dos partes, a saber: Democracia y Totalitarismo. En la primera es el pueblo quien intenta la soberanía, pero como el pueblo por sí mismo no puede autogobernarse, requiere de órganos que en su lugar lo hagan, y esos órganos a su vez pueden ser detentados por sus integrantes en forma libre, sin importar condición, sexo, religión o clase social a la que pertenezca. En el segundo caso, el totalitarismo se ejerce por una sola persona u órgano que llega al poder subrepticamente e impone a la población su voluntad en todos los aspectos.

Dada cuenta que en la actualidad no se puede hablar de soberanía y Estado sin vincularlos al sistema económico al que estén adheridos, se ha confundido la formación social del

Estado con el orden económico a que pertenecen, por lo que es común oír hablar de Estados capitalistas y Estados socialistas, sin que ello tenga trascendencia para nuestro estudio siendo suficiente dejar en claro que el Estado Moderno puede ser de dos tipos: Democracia y cualquier otra de sus antónimos, o sea, Autocracia, Absolutismo, Despotismo, Tiranía, Dictadura, Opresión, Autoritarismo, Oligarquía o Plutocracia.

Cabe hacer notar que en la actualidad la Monarquía se encuentra a punto de desaparecer, y las pocas que existen ya no guardan sus anteriores características, siendo más que nada simples figuras decorativas de un Estado, como ocurre en Inglaterra.

1.2.- ETIMOLOGIA Y CONCEPTO DE ESTADO

El Estado desde un punto de vista etimológico -- proviene del vocablo Status, que significa situación de permanencia, orden permanente, o que no cambia. Como se observa el concepto etimológico en poco nos ayuda, por lo cual diremos -- que tanto Aristóteles como Platón creían que el Estado "debe ser una asociación de hombres que vivan juntos para alcanzar la mejor vida posible" (4), y que en la actualidad se define como; "Una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica". (5).

(4).- H. Sabine, George.- "La Historia de la Teoría Política, Edit. F.C.E. Quinta reimpresión a la 1a. edición en español, traducción de Vicente Herrero, Méx. 1972, pág. 8.

(5).- Porrúa Pérez, Fco. - "Teoría del Estado", Editorial Porrúa S.A., 8a. Edición, México, 1975, pág. 22.

1.3.- ELEMENTOS DEL ESTADO

Los elementos de un Estado Moderno son:

- I.- El territorio
- II.- La población
- III.- El poder político
- IV.- El orden jurídico creado por un poder soberano.

I.- El territorio es la porción de espacio en que se asienta la población y en la cual se marcan los límites de -- ejercicio de poder por parte de un Estado.

II.- La población está formada por las personas - o individuos que integran el Estado, y entre los cuales existen -- vínculos raciales, lingüísticos o de nacionalidad.

III.- El poder político de un Estado debe ser con siderado como la autoridad cuyo ejercicio compete a un grupo de -- hombres con capacidad moral e intelectual capaz de evitar el fra -- caso de un gobierno. Esta autoridad del poder político se forma -- liza con la delegación de poder, y sin la cual el Estado viviría en la anarquía, por ello es que se dice, que uno de los fines -- que persigue el Estado es la conservación del orden y la paz.

IV.- Cualquier Estado para subsistir requiere de -- un orden jurídico creado por el poder soberano, para estructurar a la sociedad que forman sus integrantes y en virtud del cual se rigen tanto su funcionamiento, como las relaciones con los indi -- viduos que gobierna, por lo que debe sujetarse, a cumplir y ha -- cer cumplir las leyes, reglamentos y sentencias que dicte a tra -- vés de los órganos competentes.

La gran mayoría de los tratadistas del tema que - analizamos, coinciden en atribuirle al Estado como finalidad -- teleológica específica, la obtención del bien público temporal, es decir, la combinación solidaria de esfuerzos entre gobernados y gobernantes para obtener el bien público temporal, el cual irá evolucionando de acuerdo con las metas obtenidas y requerimientos del grupo social.

Para hacer realidad esa finalidad el Estado desarrolla tres funciones específicas a saber: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional, las cuales más adelante se explicarán desde el punto de vista del derecho positivo mexicano.

1.4.- FUNCIONES ORIGINALES DEL ESTADO

La etimología de la palabra función determina su concepto: proviene de "fungere" que significa hacer, cumplir, -- ejercitar, que a su vez deriva de "finire" que expresa una finalidad, por tanto , la función significa toda actuación tendiente a la realización de una finalidad.

Ahora bien, Rafael Bielsa considera que "Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, - bienestar, en el orden económico y cultural); pero la sociedad - sin Estado no podría garantizar esas funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que lo forman. Los intereses individuales y colectivos pueden existir, claro está, y son defendidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad sólo están garantizados por la norma jurídica obligatoria, y por tanto, coactiva, en caso necesario. Es esa la misión del Estado, la de garantizar, mediante normas (órdenes o mandatos que es la ley en sentido material) la actuación de los fines generales en concepto lato (fines jurídicos)". (6)

(6).- De Palma, Roque.- "Derecho Administrativo", Editorial Buenos Aires, 6a. Edición, Buenos Aires, Argentina, - 1975, pág. 151.

De lo antes expuesto se desprende que la función del Estado debe ser considerada como la forma o manera en que el cuerpo político de una nación a través de diversos órganos se propone satisfacer o cumplir las necesidades de la población por medio de un régimen de derecho. En este orden de ideas podemos decir que el Estado, para cumplir con su finalidad realiza básicamente tres funciones que son: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Por otro lado y siendo, como lo es, que los Estados Unidos Mexicanos son una República Representativa, Democrática y Federal, cuyo régimen interior se encuentra organizado en Estados Libres y Soberanos, por disposición expresa de los numerales 40 y 41 de la Constitución Federal, la función del Estado en su trilogía mencionada se presenta en dos órdenes: el Federal, que abarca a la totalidad de las Entidades Federativas que lo compone, y otro, el Local o Estatal cuyo ámbito de influencia se constituye a una circunscripción territorial perfectamente determinada por la Constitución Federal, a la que se le denomina "Estado Libre y Soberano", el cual tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, cuyas bases de organización y funcionamiento son determinadas por el artículo 115 Constitucional. Por lo antes expuesto, podemos concluir que, la función del Estado en realidad se presenta en tres órdenes que son: el Federal, el Local o Estatal y el Municipal.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país la función del Estado se ejercita por conducto del Poder Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial. En efecto, el numeral mencionado a la letra dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo - en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias - al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 Constitucional. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Un esquema sintético de la actividad legislativa, ejecutiva y judicial que realiza el Estado en ejercicio de su función, es el siguiente:

A.- La función legislativa ha sido definida por Groppali citado por el jurista Francisco Porrúa Pérez como: "La actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las, --- relaciones entre el Estado y ciudadanos y la de los ciudadanos entre sí". (7). Por su parte R. Stamner opina que "El Estado - Moderno, a diferencia de otra época, se caracteriza por ser el creador del derecho. Toda norma jurídica emana del Poder Público y tiene por misión realizar actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas, generales, obligatorias, abstractas e impersonales. De donde se sigue que la génesis del derecho no -- puede descansar fundamentalmente sobre intervención alguna del Estado. El derecho en sus orígenes es algo independiente de la existencia de todo Estado". (8).

(7).- *Op. Cit.* pág. 390

(8).- Stamner, R.- "La Génesis del Derecho".- Edit. España Calpe. S.A. 3a. Edición, Madrid, España, 1954, -pág. 27.

De lo anterior se deduce que dichos tratadistas coinciden en señalar como característica esencial de esta función la actividad creadora del Estado respecto del derecho objetivo, o sea, en la elaboración de normas de carácter general que regulan la organización, funcionamiento y relaciones del Estado, de los ciudadanos entre sí y de éstos con el Estado.

La función legislativa se encomienda formalmente al Poder Legislativo y se lleva a cabo en diversos órdenes, en los que interviene, en especial, un órgano específico para llevarla a cabo.

En efecto, en primer orden está la creación de una ley suprema, que contiene la delegación particular que de su parte de soberanía hace cada uno de los integrantes del Estado, es elaborada por un poder constituyente, el cual es elegido por el conjunto de la colectividad y tiene existencia única y exclusivamente por lo que se refiere a la creación de la Carta Fundamental, desapareciendo cuando ha llevado a cabo su tarea, obviamente la Carta Fundamental así unificada, tiene aplicación y vigencia en todo el país comprendiendo a la Federación, Estados y Municipios. Cabe hacer notar que doctrinalmente se ha considerado la existencia de dos clases de Poder Constituyente a los que se les ha dado el nombre de Poder Constituyente Originario y Poder Constituyente Permanente, el primero de ellos, como su nombre lo indica es el primero que existe en el nacimiento de un Estado, en tanto que el segundo existe como un medio por virtud del cual la Carta Magna elaborada por el Constituyente Originario puede ser modificada o adicionada, y si aquel estuvo formado por delegados generales representativos de la población, este se encuentra formado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Por otro lado, si las decisiones del Constituyente Originario fueron tomadas por el voto mayoritario de sus integrantes, los del Constituyente Permanente deben llenar además --

los requisitos que establece el artículo 135 de la Constitución General de la República. Este último Poder además encuentra, como fundamento de su actuación, el artículo 39 Constitucional. Esta función doctrinariamente ha sido denominada Función Legislativa Constituyente.

Existe también, la llamada función legislativa ordinaria, la cual se encomienda al Poder Legislativo, el que se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores, según lo establece el artículo 50 de nuestra Constitución Política. Dicho Congreso se compone de representantes de la Nación y de miembros de cada uno de los Estados que la componen y del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 51 a 56 de la Carta Magna y sus facultades se encuentran contenidas en el artículo 73 de dicho cuerpo de leyes.

Huelga decir y detallar la función legislativa del Estado, toda vez que el presente estudio no está encaminado a ello, y sólo cabe destacar que, en la misma, interviene además el Poder Ejecutivo, ya que si bien es cierto que la elaboración de la ley compete al Congreso General, también lo es, que el Ejecutivo interviene en cuanto a su promulgación y por lo que se refiere además a que los Secretarios de Estado, auxiliares del Ejecutivo, deben refrendar dicha ley en el ámbito de su competencia, sin lo cual, la misma no puede tener aplicación alguna. Lo anterior aun cuando en la especie, no existe unificación de criterios, ya que algunos tratadistas consideran que la participación del Ejecutivo en la elaboración de la Ley, por cuanto al refrendo y publicación se refiere, no es en realidad participación legislativa sino ejecutiva, y al respecto, considero que no es así, toda vez que si a un ciudadano se le pretende aplicar una ley -- que no ha sido debidamente refrendada y/o publicada podrá protestar dicha ley mediante el juicio de amparo, alegando su inconstitucionalidad, que desde luego es fundada.

El procedimiento a que me he referido en el párrafo que antecede se refiere a las leyes federales y a las leyes - cuyo ámbito de aplicación constituye el Distrito Federal, siendo características universales de esta creación, la generalidad, im- personalidad, la obligatoriedad, la abstracción y la imperatividad.

Por lo que se refiere a la creación de la ley que debe tener aplicación local o estatal, debe decirse que sólo tiene una variante por cuanto a que el órgano legislativo, propiamente dicho, se encuentra constituido por la Cámara de Diputados ya que los Estados no cuentan con representación en dicho Congreso, es decir, no hay Cámara de Senadores, por lo que la creación de la ley está superdada a lo que disponga el correspondiente Reglamento de Debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en la discusión, votación, etc.

Por último, y por lo que ve al ámbito municipal, debe decirse que, en este caso concreto los Municipios carecen de - órgano legislativo pero, sin embargo, dichas entidades tienen lo que la doctrina ha llamado facultad material legislativa y que - consiste en la potestad del Ayuntamiento para poder dictar algunos reglamentos, como los Bandos Municipales, los cuales tienen una aplicación sumamente limitada, encontrando su apoyo legal dicha función material legislativa en el artículo 115 Constitucional. Lo anterior nos da la pauta para considerar que la función legislativa puede ser estudiada desde dos puntos de vista: la -- formal y la material, la primera es la potestad exclusiva del órgano legislativo (Congreso de la Unión y Cámara de Diputados de los Estados) y es formal en tanto que la ley, producto de su actividad, debe reunir las formalidades establecidas por la Carta Magna; la segunda, o material, es aquélla realizada por un órgano distinto del Legislativo pero facultado por la Constitución Federal, para producir una norma de aplicación general, por lo que -

aun cuando no se le imponga formalidad preestablecida, realmente la está formando, como ocurre con los bandos de policía y buen gobierno.

B.- La segunda de las funciones propias del Estado es la administrativa, la que formalmente corresponde su ejercicio al Poder Ejecutivo y se realiza bajo el orden jurídico que al efecto dicta el Poder Legislativo y limita sus efectos a actos jurídicos concretos particulares de carácter material, cuya finalidad es la prestación de un servicio público, o la realización de actividades propias que materialicen las relaciones entre el Estado, y de éste con los particulares. Esta función --- siempre debe encontrarse enmarcada por el interés general bajo un régimen de control y seguridad.

La función Administrativa del Estado puede ser material o formal; se dice que es formal, la llevada a cabo por el órgano constitucional facultado para realizar actos administrativos, es decir, por el Poder Ejecutivo, la cual se encuentra debidamente reglamentada por disposiciones de orden público. La función administrativa material es aquella realizada por órganos -- del Estado a los cuales no les está encomendada dicha función y sin embargo realizan actos administrativos que les permiten llevar a cabo las funciones que les son propias, así por ejemplo el Poder Legislativo y el Judicial nombran a sus empleados administrativos, sin que tenga intervención el Ejecutivo Federal.

Por otra parte el Estado a través de la función administrativa lleva a cabo su actividad política, por cuanto se refiere al régimen interno como en lo relativo al ámbito internacional ya que el Estado debe mantener relaciones jurídicas políticas con otros, que le permitan situarse como un miembro de la comunidad internacional. La participación del Estado en el campo internacional es más sólida e imperativa cuando ha sido capaz de

lograr un equilibrio político entre los poderes que lo constituyen y una perfecta armonía con la comunidad que lo compone.

C.- La función jurisdiccional.- Esta función originaria del Estado ha sido comentada por el distinguido jurista Hans Kelsen en los siguientes términos: "Los órganos de los poderes ejecutivo y judicial crean normas generales solamente por vía de excepción. Su tarea típica es crear normas individualizadas sobre la base de las normas generales creadas por la legislación y la costumbre, y hacer efectivas las sanciones estipuladas por esas normas generales y por normas individualizadas. El acto por el cual se hace efectiva una sanción es "ejecución" en el sentido más estricto de este término. Como veremos después, - la administración tiene también otras funciones distintas de la de creación de normas individualizadas, y la de aplicación de sanciones (administrativas). En la medida en la que los llamados poderes ejecutivo y judicial consisten en la creación de -- normas individualizadas sobre la base de normas generales, y en la ejecución final de las normas individualizadas, el Poder Legislativo, por una parte, y los poderes Ejecutivo y Judicial -- por la otra, solamente representan diferentes etapas del proceso por el cual el orden jurídico nacional es de acuerdo con sus propias prescripciones creado y aplicado. Este es el proceso -- por el cual el derecho, o lo que es igual, el Estado se recrea a sí mismo permanentemente". (9)

Por su parte Andrés Serra Rojas conceptúa a esta función como: "La función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como: "la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, con tencioso o no y con fuerza de cosa juzgada". (10)

(9).- Kelsen, Hans.- "Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado", Edit. Labor S.A. 2a. edición, - traducida al español por Luis Lega Lacambra, México D.F. 1934, pág. 105.

(10).- Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo", Tomo I, Edit. Porrúa S.A. 8a. Edición, México D.F. 1977, pág. 53

Cabe destacar que para el análisis de esta función se emplea el término jurisdiccional y no judicial, que emplean muchos tratadistas, en virtud de que jurisdicción proviene del Latín "jurisdictio", que significa "decir el derecho", por lo que si en su lugar se emplea la palabra, judicial, no se habla en realidad de esta función sino del órgano que la realiza y que es precisamente el Poder Judicial.

Esta función como la legislativa y administrativa sólo son existentes en un estado de derecho, en el cual cada individuo, y el Estado mismo, cuentan con obligaciones y derechos. Cuando éstos son alterados por alguna circunstancia externa, el conflicto se dilucida con la aplicación de leyes creadas de ante mano por el Estado, en su función legislativa, las cuales, aplicadas al caso concreto, dan como resultado la función jurisdiccional, por virtud de la cual, el órgano jurisdiccional competente declara, quién tiene el derecho y da una solución al conflicto a través de una sentencia.

La función jurisdiccional también se encuentra en tres diversos estadios competenciales que son: el Federal, el Estatal y el Municipal. Al efecto el artículo 94 de la Carta Magna establece el depósito del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

Por exclusión, el ámbito competencial local o estatal se deposita en cada una de las Entidades Federativas en especial, en el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad, en los Jueces de Primera Instancia y en su caso en los Juzgados menores que en razón de la cuantía o trascendencia del litigio pudieran existir (como los Mixtos de Paz en el Distrito Federal).

Por lo que se refiere al ámbito municipal generalmente en todas las Entidades Federativas existe un Juzgado Menor Municipal que es designado por elección popular, pero con tan mínimas atribuciones que su actuación es casi nula.

Respecto de la función estatal que se comenta es importante señalar, que el Ejecutivo Federal también realiza materialmente una función jurisdiccional, en forma excepcional, ya que también dirime controversias en las que la aplicación de la ley es trascendental, tal y como ocurre en la solución de conflictos laborales a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o al dirimir controversias administrativas, y respecto también de conflictos fiscales a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, aun más, al solucionar dificultades entre consumidores y proveedores por conducto de la Procuraduría Federal del -- Consumidor, sin olvidar desde luego la existencia de los Juzga-- dos Calificadores y los del Registro Civil.

b).- EL SERVICIO PUBLICO

La idea de Servicio Público nace y desenvuelve en la doctrina francesa, como un criterio de interpretación a la regla de la separación de las funciones originarias otorgadas a -- las autoridades administrativas, de las judiciales. En la actualidad el término servicio público es ampliamente discutido por -- los esecialista del derecho administrativo, ya que existe una -- corriente de opinión que considera que es impropio el empleo de -- este término para designar la función de servicio público como -- fundamento, justificación y límite de la existencia del derecho -- administrativo, por lo cual consideran que en lugar de este término, debe emplearse, el de atribución ya que este último término indica el contenido de la actividad del Estado, lo que puede--

y debe hacer, ya que el servicio público únicamente comprende sólo una parte de las atribuciones del Estado, pero no todas, así, Benjamín Villegas Basivilbaso define al servicio público como: - "La satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizada y asegurada por el poder público y sujeta a normas y principios de Derecho Público". (11). Por su parte Jorge Olivera Toro, considera que el servicio público "Es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continúa y uniforme". (12). Y finalmente Gabino Fraga considera al servicio público "Como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico y cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (13).

La legislación Mexicana poco habla del Servicio Público y sólo en algunas leyes de carácter local se conceptúa lo que para el Estado es el Servicio Público, así la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, define en su artículo 23 a éste como: "La actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continúa, uniforme y regular las necesidades de carácter colectivo".

De los conceptos anteriormente vertidos, se derivan algunos elementos y características propias del Servicio Público que son las siguientes:

-
- (11).- Villegas Basivilbaso, Benjamín.- "Derecho Administrativo", Tomo III, Tipográfica Edit. Buenos Aires Argentina, 5a. Edición, Buenos Aires, 1951, pág.42
- (12).- Olivera Toro, Jorge.- "Derecho Administrativo", -- Edit. Porrúa S.A., 2a. Edición, México, D.F.1976, - pág. 54.
- (13).- Fraga, Gabino.- "Derecho Administrativo".- Edit. - Porrúa S.A. 15a. Edición, México, 1963, pág. 22.

1).- Generalidad, ya que todos los servicios públicos son creados para uso y beneficio de todos los habitantes-siguiendo determinadas normas y sujetándose a limitaciones y condiciones propias del mismo.

2).- Uniformidad, porque todas las personas sin importar condición, credo, raza o posición tienen derecho de usar dichos servicios, cumpliendo desde luego con los requisitos que determine la Ley.

3).- Continuidad, toda vez que el servicio público no puede interrumpirse por ningún motivo.

4).- Regularidad, en virtud de que debe realizarse de acuerdo con las condiciones que la ley establece y en la cantidad que se requiera en un momento determinado.

5).- Obligatoriedad, en razón de su ejercicio es obligación de la autoridad u órgano encargado de ello.

6).- Persistencia, en razón de esta característica la prestación de este servicio debe ser adecuada a los requerimientos que la sociedad en su constante evolución exija.

7).- Mínimo Gravamen, ya que por regla general el servicio público impartido por el Estado, sólo requiere de una mínima contribución del sujeto pasivo, siendo errónea la idea de que la prestación del servicio es gratuito, pues en realidad todos son onerosos, y lo que sucede, es que algunos que se consideran de este tipo, tales como la educación, es evidente que dicha prestación se cubre a través de impuestos varios o determinados, que afecta el conjunto de la población y no únicamente por el sujeto pasivo, toda vez que en la mayoría de los casos el sujeto pasivo sólo da una pequeña renumeración, pues no debe olvidarse que el Estado no tiene fines lucrativos y cuando más, pretende con la contribución que se hace por la prestación del servicio, lograr recobrar el costo de producción.

Conocidas las características que reúne el servicio público es fácil entender que su establecimiento, organización y transformación es a cargo del Estado, aun cuando la realización del mismo pueda quedar a cargo de particulares, o en su caso con una participación mixta.

La prestación del servicio público puede tener un doble origen, ya que puede nacer como resultado de un proceso legislativo, a través de la expedición de una ley que específicamente lo determine, o bien en virtud de un Decreto del Ejecutivo ya sea Federal, Estatal o Municipal, y en este último caso siempre y cuando tenga facultad para su institución, ya que si no es así su nacimiento podría estar viciado de ilegalidad.

De lo expuesto se colige que el Estado debe prestar el servicio y lo puede hacer directamente, o bien, autorizando a los particulares para que lo hagan mediante la concesión correspondiente.

Se ha establecido como regla general, que la autoridad que es competente para crear un servicio público, también lo es para modificarlo, transformarlo o suprimirlo. Si el servicio público no es prestado por el Estado, sino por particulares con la concesión correspondiente, y el Estado pretende la abolición del servicio público tiene obligación de pagar los daños y perjuicios que se ocasionen a los prestadores del servicio, de acuerdo con la reglamentación que corresponda o bien conforme a la relación contractual que se haya convenido.

Por lo anterior, se deduce que es presupuesto necesario la existencia de una ley que autorice a la autoridad administrativa para crear un servicio público, como lo dispone el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De lo antes expuesto se colige que para que la actividad realizada por el Estado, sea considerada un servicio público se requiere:

A.- Que sea una actividad calificada y determinada a una finalidad colectiva.

B.- Que dicha finalidad sea precisamente satisfacer necesidades de interés general, reguladas por el derecho público.

C.- Esa actividad puede ser desarrollada por el Estado o por particulares con autorización del mismo.

D.- El régimen jurídico que garantiza la satisfacción constante y adecuada de la prestación del servicio, debe ser de derecho público.

La Doctrina se ha encargado también de clasificar a los servicios públicos prestados por el Estado, y siguiendo la pauta del trabajo que a su distinguida consideración propongo, - también se han clasificado como Federales, Estatales y Municipales de acuerdo con su ámbito de aplicación, así como por la categoría de la autoridad administrativa a la que le corresponde su creación, prestación, transformación y supresión.

No obstante lo anterior, diversos tratadistas han clasificado al servicio público desde otros diversos puntos de vista, sin embargo tal clasificación es de carácter subjetivo y cada quién puede proporcionar la propia, de acuerdo con el punto de vista que desee, por lo que considero poco práctico y útil su análisis y en tal virtud omitiré su estudio.

Las formas o procedimientos a través de las cuales se realiza la actividad destinada a cumplir la prestación del servicio público, depende de la forma de organización política que impera en el lugar, las cuales pueden ser:

I.- Administración directa.- Si está confiada a la propia administración, la cual utiliza su propia organización y recursos.

II.- El arriendo y la administración interesada.- Es aquella por virtud de la cual el Estado cede a empresas privadas el ejercicio del servicio público de carácter económico, y bajo las condiciones que le fije como puede ser el pago de una determinada cantidad de dinero o la participación en los ingresos de la Empresa desde luego sin soportar las pérdidas.

III.- Concesión del servicio público.- En este caso la administración concede o establece un derecho a favor de un tercero a quien se le denomina concesionario, para que maneje un servicio público que corresponde al Estado, por un plazo determinado y bajo condiciones precisas de naturaleza contractual y reglamentaria.

IV.- La descentralización por servicio.- Es un modo de organización mediante la cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. Por lo que es una de las formas de las que hablaremos con mayor amplitud, por lo que a ello nos referiremos en el siguiente capítulo.

V.- Empresa de economía mixta.- Es la que se desempeña por conducto de una persona moral y se forma de la fu-

sión de los particulares con el Estado, a fin de manejar un servicio público, tutelado por las normas de derecho privado, y de acuerdo con las normas administrativas establecidas.

VI.- Servicios Públicos Personificados.- Son aquellos que realizan los particulares que aportan su patrimonio al efecto, y que se llevan a cabo en cualquiera de las formas antes mencionadas, pero que debido a los altos costos de operación y al grado de necesidad que de ellos exige la población para ser accesible la utilización del servicio a todas las personas, el Estado otorga al prestador del servicio determinados privilegios como subsidios, exenciones de impuestos, etc. Tal es el caso -- del Servicio Público Federal de Transportación de Alimentos Básicos.

De las formas en que se prestan los servicios públicos, la más importante por el tema que se estudia es el de la concesión del servicio público, a la cual nos referiremos de manera más detallada en el siguiente apartado.

C).- EL TRANSPORTE DE PASAJEROS COMO SERVICIO PUBLICO CONCESIONADO

Como se ha dejado asentado a través del capítulo precedente, la historia del transporte de pasajeros en México, ha servido de base para la estructuración jurídica de la reglamentación del sistema de transporte en la Ciudad de México. A fin de evitar repeticiones innecesarias haré un breve esbozo de la evolución del transporte de pasajeros por medio de vehículos ferroviarios y de energía eléctrica, los cuales funcionaron mediante concesiones que se otorgaron por los diferentes gobiernos existentes en la época respectiva.

Como se anunciaba en páginas anteriores, la historia de los ferrocarriles en la segunda mitad del siglo XIX, fomentó la idea de los tranvías, esto es: Los ferrocarriles fueron planeados principalmente para la exportación de nuestros productos mineros y agrícolas, mientras el transporte tranviario tenía una finalidad diferente dentro del medio urbano y era precisamente el de servicio a la población.

Los esfuerzos preliminares por la comunicación y el transporte iban de la mano ya que con el ferrocarril se inició un transporte suburbano y urbano, entendiéndose por esto, --aquél que enlazó a la capital con villas y pueblos vecinos así como a distintos barrios entre sí; igualmente estuvieron unidos tranvías y ferrocarriles por el empleo de medios técnicos, pero con el tiempo se fueron separando para adoptar características particulares y diferencias completas.

La ciudad de México, tenía necesidad de comunicarse con lugares circunvecinos, por lo que Manuel Escandón, Felipe Nerí del Barrio y José Gómez de la Cortina, entre otros, en el año de 1838, solicitaron permiso para construir un ferrocarril -- rumbo a Tacubaya y dicha petición fué autorizada hasta el 2 de septiembre de 1840, sin que llegara a realizarse. Sin embargo, en 1852 José Gómez de la Cortina, solicitó al Presidente Mariano Arista "tenga a bien concederme el privilegio exclusivo por espacio de 50 años para construir un ferrocarril desde la Ciudad de México hasta la de Tlalpan, pasando por los pueblos de Tacubaya, Mixcoac, Coyoacán y San Angel". Arista consideró válido el proyecto y extendió el documento que otorgó la concesión. Posteriormente el propio Gómez de la Cortina pretendió realizar la ruta a la Villa de Guadalupe y Venta de Carpio que tendría como destino final la Ciudad de Veracruz, pero sin que se haya podido realizar dicho proyecto por los constantes cambios políticos e instancias revolucionarias, por lo que sólo se construyó la ruta Méxi-

co-Villa de Guadalupe que se inauguró el 4 de julio de 1857, con la asistencia del Presidente Ignacio Comonfort.

José Gómez de la Cortina, sin lugar a dudas fué - el precursor de las comunicaciones urbanas, que evolucionaron rápidamente, y el 13 de agosto de 1856, se concedió a Jorge Luis -- Hammeken el privilegio para construir el camino de hierro, quedando autorizado para usar de las vías públicas, y los terrenos de propiedad nacional y aún más Comonfort le concedió prerrogativas fiscales, con lo que demostró que se tenía pleno interés en promover la inversión privada en la realización de mejoras materiales y principalmente de aquellos que fortalecían la comunicación citadina, éste es el primer antecedente que se tiene registrado que, a manera de subsidio, otorgó el gobierno a las empresas de transporte colectivo. Además de entre las estipulaciones contenidas en la concesión, autorizó al empresario para fijar y modificar los aranceles o cuotas para el transporte de pasajeros.

En ese entonces, empleó una máquina a vapor para el servicio al público, del paseo de Bucareli a Tacubaya, y, caballos de Bucareli al Centro de la Ciudad, se utilizaron vagones amarillos para primera clase con valor de un real el pasaje, los de segunda eran verdes con un costo de medio real; en días festivos la tarifa consideró un aumento proporcional.

La primera disposición reglamentaria del uso del transporte de pasajeros data del 2 de julio de 1858, que estipuló: "Reglamento para el ferrocarril de Tacubaya. El Excmo. Sr. Gobernador, de acuerdo con la empresa, ha determinado se observe el siguiente: Art. 1o.- Los pasajeros para tomar lugar en los -- trenes, estarán previstos de los boletos respectivos, que entrarán al recaudador de éstos en el momento que se los pidan. --- Art. 2o.- El que no presente boleto, pagará una mitad más de la cuota a que se expende. Art. 3o.- Los pasajeros no podrán tomar

lugar en la plataforma en que está colocado el cochero para dirigir las bestias de tiro; sólo podrán hacerlo, además del cochero, los empleados de la empresa. Art. 4o.- Los pasajeros podrán tomar lugar en los coches y salir de ellos en las estaciones y en el tránsito, avisando con anticipación al conductor o cochero para que se pare el tren; excepto en las curvas del camino y en las encrucijadas de las calles. Art. 5o.- Los pasajeros para entrar o salir del coche, harán uso precisamente de la puerta de la plataforma que no ocupe el cochero que dirige los animales de tiro. Art. 6o.- Se prohíbe la entrada de perros en los coches, y los conductores tienen el derecho de arrojarlos fuera de ellos; el pasajero que se oponga, incurrirá en la multa de cinco pesos, que se aplicará a objetos de beneficencia por el Gobierno del Distrito. Art. 7o.- Los coches tirados por sólo dos bestias, podrán conducir en cada viaje hasta veinte personas sentadas y --- otras veinte en pie. Los coches grandes, tirados por cuatro o más bestias, podrán conducir hasta sesenta pasajeros sentados y otros tantos en pie. Art. 8o.- Se prohíbe encender fósforos y fumar en el interior de los coches, bajo la pena establecida en el bando del 12 de enero de 1858. Art. 9o.- El encargado de los trenes dará parte de las personas que infrinjan las prevenciones de este reglamento, al Gobierno del Distrito, para que imponga las penas establecidas".

Estas disposiciones fueron base para otras y conceptos que heredaron su vigencia hasta nuestros días, el reglamento, sencillo y claro, refleja la vida y las costumbres de una época que debe circunscribirse a las normas del nuevo transporte.

En 26 de abril de 1861, se concedió permiso a los señores Arbeu y socios para formar una compañía que construyera un camino de hierro de la capital al pueblo de Chalco, tocando - Mixcoac, Coyoacán y Tlalpan, esta concesión firmada por el Presidente Juárez, advirtió que la compañía sería exclusivamente mexi

cana con un capital de dos millones de pesos divididos en dos -- mil acciones; el gobierno, con el objeto de impulsar u proteger a esa empresa suscribió 200 acciones cuyo valor de \$200,000.00 -- fué tomado de los productos de la desamortización de bienes --- eclesiásticos; este es el primer antecedente que se tiene de la participación mixta en el renglón del servicio de transporte.

Como en casos anteriores, se concedieron franquicias fiscales para la maquinaria.

El trazo de esa vía fue eminentemente urbano, como se infiere de la resolución del 22 de marzo de 1865 que especificó que la línea partiría de la Merced, recorriendo las calles de Rejas de Balvanera, Porta Coeli, San Bernardo, Capuchinas, Cadena, Zuleta, Rebeldes, Nuevo México, Alconedo y Providencia, atravesando en ángulo recto el paseo de Bucareli; saldría a la Calzada del Acueducto, siguiendo en línea recta hasta tocar en la puerta de la residencia imperial de Chapultepec, donde por medio de otra curva enfilaría hacia Tacubaya, y siguiendo por el callejón de Algara, continuaría a Mixcoac y San Angel. El tres de abril de 1865 se otorgó a Luis Binel una promesa de concesión de un ferrocarril de México a Cuautitlán que pasaría por San Cosme, Popotla, Tacuba y Tlalnepantla; el día 17 del mismo mes y -- año se hizo lo propio con Carlos T. Arnaux para el establecimiento de ferrocarriles en las calles de México, considerando el gobierno para la expedición de tales concesiones las ventajas que se proporcionarían a la capital del entonces imperio, con ese tipo de transporte pero con la especificación en su artículo 10. -- de que dichos vehículos deberían ser de tracción animal y en ningún caso por vapor y se estableció asimismo, que si alguna otra persona solicitase igual permiso se reservaba a Carlos T. Arnaux el derecho de preferencia.

En 1868, concretamente el cinco de diciembre, el Ejecutivo acordó comprar a la compañía del ferrocarril de México a Tlalpan \$50,000.00 de acciones emitidas con el propósito de -- cooperar eficazmente a la ampliación de la red ferroviaria sububana y por decreto del trece de diciembre de 1870 se autorizó a la Empresa del ferrocarril de México a Tacubaya a construir una doble vía y un ramal de la Avenida de los Hombres Ilustres a Popotla.

Como se observa de todo lo anterior las primeras concesiones fueron bastante liberales, en lo que se refiere a funcionamiento, lo que ocasionó algunos problemas sobre los que los habitantes fueron protestando, por lo que el 9 de febrero de --- 1871 se reglamentaron algunas cuestiones propias del otorgamiento del servicio, así por ejemplo, se limitó el número de personas en los vagones, en relación a la cantidad de lugares, horario, impedimento por viajes, velocidad, e indemnización de daños y perjuicios para pasajeros y transeúntes; el 17 de mayo de 1872 se prohibió a la empresa ferrocarril de México a Tlalpan que entrara con locomotora por las calles de la Providencia; el 2 de octubre de 1873 se aprobaron aumentos a las tarifas de la línea que iba de México a Tlalpan; en 1874 se dictaron medidas para la identificación por colores de las rutas de ferrocarriles urbanos; por ejemplo el de México a Tacubaya llevaba bandera amarilla con el nombre "A Tacubaya" en negro; los trenes con bandera roja llevaban el nombre "A Guadalupe" con letras blancas. Se estableció que no se vendería boletos para pasaje, sueltos, sino que los -- empleados de la empresa los cortarían precisamente de los libros correspondientes al darlos a los pasajeros y los niños de más de dos años pagarían su pasaje completo. El 20 de enero de 1877 se expidió un nuevo reglamento para los ferrocarriles urbanos del -- Distrito Federal, que introdujo nuevas innovaciones, como por --- ejemplo, que las compañías de servicio de transporte de pasajeros debían atender a la buena conservación de los pavimentos de las

calles y las atarjeas (recuérdese que este tipo de transporte -- era de tracción animal); los coches que recorrían la vía en el mismo sentido debían conservar entre sí una distancia de 30 metros cuando menos; los cocheros y conductores debían tener gran cuidado para evitar choques, para lo cual irían provistos de un silbato que harían sonar a la llegada de cruceros y bocacalles; todos los empleados debían ser corteses con los pasajeros; no se admitirían usuarios en estado de ebriedad; los vagones debían tener luz suficiente en su interior y se estableció la obligación de que los empleados de los ferrocarriles estuvieran uniformados.

El reglamento a que se ha hecho referencia denota la intensidad del uso de este servicio y la preocupación del gobierno del Distrito Federal por reglamentar su funcionamiento en la más amplia forma posible.

El 13 de octubre de 1877 se otorgó la concesión a los señores Luis Miranda e Iturbe y Carlos Alvarez Rul para establecer un ferrocarril de tracción animal de la Garita de Belén al pueblo de la Piedad y el 15 de diciembre de 1877 el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo para que pudiera otorgar concesión de establecer vías férreas en el Distrito Federal a todo el que lo solicitare.

El 19 de febrero de 1878 se otorgó una concesión para que Agustín López construyera un ramal de camino de hierro entre la Garita de Belén y el Panteón de la Piedad y tres tramos de doble vía en la Calzada de la Villa de Guadalupe; el 20 de septiembre del mismo año se autorizó a Concepción Alvarez de Escalante para establecer y explotar un ramal desde la glorieta de Carlos IV hasta Tacubaya, en recorrido paralelo a la Calzada de la Reforma. En 1880 se unificaron todas las rutas del Distrito Federal en dos empresas conocidas con el nombre "Ferrocarriles -

del Distrito" y "Tranvías con Correspondencia"; la primera tenía una longitud de vía de 96 km. comprendidas las líneas suburbanas a Guadalupe, Chapultepec, Cementerio de Dolores, Mixcoac, San Angel, San Antonio, Tlalpan, Tacuba, Azcapotzalco y la Piedad; contaba con 126 vagones de pasajeros y dos para el correo y servicio municipal, 16 vagones para el servicio fúnebre y 31 plataformas; las líneas de esta empresa eran de vía ancha. La segunda - de las empresas citadas tenía una extensión de 16 kms. y contaba con 16 vagones, 4 plataformas y daba servicio a unos 75 mil pasajeros por mes y el servicio lo hacía entre las estaciones de Morelos, La Teja y Buenavista su trazo era en forma de circuito, - lo que constituyó una innovación. En 1882 al presentarse una escasez de moneda fraccionaria ocasionó que se imprimieran planillas en boletos que servirían indistintamente para un viaje en cualquiera de las líneas urbanas y también en cantidad equivalente, para obtener en cambio los de cualquiera de las líneas foráneas. Estas planillas se vendían sin aumento en el precio, del servicio, tanto en la administración general de esta empresa, y en el despacho situado en el Kiosco frente al Portal de Mercaderes.

Por acuerdos de lo. y 5 de diciembre de 1882 se acogieron a un solo contrato las diversas concesiones hechas a la empresa de los ferrocarriles del Distrito y a la compañía de tranvías con correspondencia y el 22 de marzo de 1889 por primera vez, se autorizó a esta empresa para mover con tracción de vapor los trenes de la línea de Tlalpan en el tramo comprendido -- desde la posta de San Antonio Abad hasta la garita de ese nombre, estipulándose que la entrada de la locomotora sería con el mínimo de velocidad, debiendo anunciarse esa entrada desde antes de llegar a la puerta de la garita, por medio del silbato de vapor. -- El momento estelar había llegado, un nuevo horizonte se descubría y el progreso llegaba rápidamente, el 20 de febrero de 1891 se autorizó a la compañía de ferrocarriles del Distrito para uti

lizar tracción eléctrica, por lo que se le permitió que en las calles pudiera sostener por medio de ménsulas y columnas de fierro los conductores eléctricos necesarios. Desde luego se limitó el empleo de esa tracción; el 17 de agosto de 1896 se creó la compañía de ferrocarriles del Distrito Federal de México, S.A., que se formó con todas las líneas de la anterior compañía de ferrocarriles del Distrito, que el 14 de abril de 1896 había conseguido autorización para cambiar en algunas de sus líneas la tracción animal por la eléctrica, dado que se aceptaron las razones de la empresa para ese tipo de tracción, con lo que se lograría la limpieza de la ciudad, la rapidez del viaje y su comodidad y otras más; por lo cual se mejoraron las condiciones en que se prestaba el servicio, de tal forma que se adoptó el sistema de hilo férreo, se fijó la tracción eléctrica en 500 volts, debiendo tenerse los conductores a una altura de 6.50 mts. y se reconoció el derecho de utilizar los postes para colocar sus lámparas de alumbrado o hilos telefónicos, ya en 1899 las autoridades permitieron que se redujera la altura a 5.5 mts. o hasta 4.5 mts. incluso, y se permitió el uso de corriente continua a 600 volts.

El dieciocho y veintidós de mayo de mil ochocientos noventa y nueve se discutió y aprobó un convenio entre el ayuntamiento y la compañía de los ferrocarriles del Distrito, que fijó como fecha de vencimiento para todas las concesiones que se habían otorgado y las que se les otorgaran en lo sucesivo el veinticuatro de febrero de mil novecientos ochenta y dos, además, se convino que la empresa dejaría de tener a su cargo la construcción y reparación de pavimentos así como la limpieza de las atarjeas en donde estuvieren establecidas las vías férreas, transmitiéndose esta obligación al Gobierno del Distrito Federal, por lo que la compañía debía entregar al ayuntamiento una cantidad consistente en cincuenta mil pesos anuales.

A partir del primero de marzo de mil novecientos-uno, la Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México sustituyó a la Compañía de Ferrocarriles del Distrito; el veinticinco de julio de mil novecientos cinco se aprobaron los planos presentados por la Compañía de Tranvías eléctricos que formaban parte del proyecto para el establecimiento de doble vía en la línea de Tlalpan, desde San Antonio Abad hasta Churubusco, comprendiendo una extensión de un mil novecientos metros; en los años mil novecientos doce y mil novecientos trece, se trabajó en las líneas -- eléctricas hacia Santa Fe y el Desierto de los Leones, y es precisamente en el año de mil novecientos trece, cuando se iniciaron -- en esta capital los problemas del tráfico, ya que para ese entonces el desarrollo del sistema de transporte eléctrico, estaba en pleno auge y circulaba por todos ámbitos, e igualmente surgen -- los conflictos entre la empresa tranviaria y los usuarios, habiendo quedado registrado en tal año la primera demanda de responsabilidad civil contra la empresa tranviaria, por los perjuicios -- que ocasionó una explosión ocurrida en la Villa de Tacubaya, y -- exigían una indemnización para los damnificados que se calcula -- en medio millón de pesos, que se consideraba toda una fortuna en ese tiempo.

Para mil novecientos catorce los trabajadores de la empresa tranviaria exigían derechos tales como: respeto a su salario, aumento en el mismo, reconocimiento de su gremio para -- que la empresa se entendiera directamente con él (reconocimiento de sindicato), reglamentación de ocho horas de trabajo e indemnización al personal que sufriera inutilización física en el cumplimiento de sus labores. Sus demandas desde luego no fueron -- aceptadas y el ocho de octubre de ese año estalló la huelga.

Dados los transtornos que ocasionó el paro, trece días después, por acuerdo de Carranza se incautó, provisionalmente, por el término de quince días la dirección del servicio de --

tranvías eléctricos. Este acontecimiento constituye el primer - antecedente que se tiene registrado de una intervención estatal - en la prestación del servicio público del transporte.

La huelga quedó resuelta a mediados de noviembre, cuando el gobernador del Distrito Federal, Heriberto Jara, comunicó a la directiva de los huelguistas, que había obtenido de la empresa un aumento del veinticinco por ciento sobre sus salarios.

La incautación de los bienes de la Compañía de -- Tranvías y el manejo del sistema por una administración designada por el gobierno fue un acontecimiento que llamó la atención - de quienes se preocupaban del esquema de los servicios públicos - en relación al Estado y la sociedad, y a partir de mil novecientos quince se consideró que la pavimentación, aseo y alumbrado - de las calles, la policía, la provisión de aguas potables, de -- luz y fuerza eléctrica, de gas para alumbrado y calefacción, los tranvías y el teléfono son servicios públicos que nadie puede -- proporcionar sino mediante concesión otorgada por el Estado. Así las comunicaciones en general y los ferrocarriles en particular, desde entonces, se consideraron como servicios públicos, y a nadie se le permitía su prestación sin la correspondiente concesión.

Los anteriores razonamientos sirvieron como fundamento para que en el lapso comprendido de mil novecientos catorce y mil novecientos diecinueve se prolongara la incautación del servicio, y es a partir de mil novecientos veinte cuando nuevamente se le volvió a conceder autorización a la empresa tranviaria para la libre importación de material eléctrico.

En mil novecientos treinta y nueve se consideraba que la compañía de tranvías tenía pocas probabilidades de sobrevivir por más tiempo, no tanto por cuestiones de operación, sino por carecer de efectividad económica (como se había planteado en

sus inicios) puesto que el verdadero negocio del sistema tranvía rio no era, propiamente la transportación, sino el consumo de -- energía eléctrica puesto que la Compañía de Luz y Fuerza Motriz era en realidad la empresa económicamente fuerte. Por lo cual - en mil novecientos cuarenta y uno se creó una comisión mixta para analizar el problema del transporte en el Distrito Federal, - que estuvo integrada por representantes del Departamento Central, la Secretaría de Trabajo y la Alianza de Tranviarios que llegó - a las siguientes conclusiones: "El servicio fue proyectado para la cuarta parte de la población y en mil novecientos diez había seiscientos diecisiete carros, y en mil novecientos cuarenta y - uno sólo trescientos diecinueve. El servicio requería reparaciones por valor de tres millones doscientos mil pesos. La empresa era subrogatoria de las antiguas compañías del Ferrocarril del - Distrito Federal y México Electric Tranway, Ltd. Esas empresas obtuvieron concesiones urbanas y suburbanas por el término de noventa y nueve años la primera, y sin estipulación de plazo la segunda; en tal virtud el Departamento del Distrito Federal podía anular las concesiones urbanas y declarar ilegales las suburbanas que nunca fueron ratificadas por el Congreso. El Estado, en virtud del derecho de reversión, sería el propietario del sesenta por ciento de los bienes de la empresa, en el caso de anulación de las concesiones. Asimismo se estimó que era necesario - crear una empresa de servicio público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios y con una inversión de once millones de pesos". En mil novecientos cuarenta y dos se formó una - segunda comisión que formuló el siguiente dictamen: "El sistema de tranvías era costoso; en mil novecientos cuarenta y dos el número de pasajeros transportados fue de once millones. Con una inversión de once millones de pesos se obtendría una utilidad -- normal de un millón seiscientos mil pesos y otra suplementaria - de dos millones seiscientos mil pesos al año".

Las dos comisiones fijaron el avalúo de los bienes de la compañía en dieciséis millones quinientos mil pesos. - Al acontecer otra revisión contractual en mil novecientos cuarenta y tres, la Alianza de Tranviarios pidió al Gobierno que pusiera en práctica las conclusiones de los comisionados o de otra manera iría a la huelga; en esos momentos, con la Segunda Guerra Mundial estremeciendo al país, un movimiento de esa naturaleza produciría los siguientes efectos: en los primeros diez días de paralización, la aglomeración del pasaje en los camiones dejaría fuera del servicio al veinte por ciento del equipo; en treinta días, el sistema camionero en su totalidad habría quedado fuera de servicio por la aglomeración de pasaje y por la falta de refacciones. En el área de las discusiones, la Compañía de Tranvías propuso al Gobierno la constitución de una corporación del transporte, que abarcaría el sistema tranviario y el camionero, a semejanza al sistema que funcionaba en Buenos Aires; según esa propuesta el gobierno sería el principal accionista con una aportación de cuarenta y cinco millones de pesos y la Compañía de Tranvías y la Alianza de Camioneros de México cubrirían el resto; sin embargo, los trabajadores hicieron hincapié en su petición de que se considerase al sistema tranviario un servicio público "descentralizado".

El catorce de julio de mil novecientos cuarenta y tres se otorgó a la compañía de tranvías el equivalente a los impuestos federales y locales de ese año, que se destinaría exclusivamente a la conservación y mejoramiento del sistema de vías y equipos de la mencionada empresa.

El dos de febrero de mil novecientos cuarenta y cinco, casi al término de la Segunda Guerra Mundial, se decretó la Ley sobre los Transportes Urbanos y Suburbanos del Distrito Federal, durante el Estado de Emergencia, que señaló en su exposición de motivos que el servicio de los transportes era de suma

importancia para la vida de la población por lo que la paralización parcial o total de los mismos podría ocasionar graves perjuicios al hogar, a la escuela, al comercio, a la industria, al abastecimiento de víveres, y abriendo como consecuencia, cauces a la especulación. Contenia nueve artículos de los cuales los tres primeros estatufan: "Artículo primero. La presente ley tiene por objeto mantener en condiciones de funcionamiento eficaz, todos los servicios de transportes urbanos y suburbanos del Distrito Federal, durante el actual estado de emergencia. Artículo segundo. El Departamento del Distrito Federal se encargará de dar cumplimiento a la disposición del artículo anterior. Artículo tercero. El propio Departamento procederá a ocupar temporalmente los bienes muebles e inmuebles relativos, así como todos los servicios auxiliares y sus dependencias, en los casos que se hayan paralizado esos servicios de transporte"; el treinta de septiembre del mismo año, se devolvieron los bienes a la empresa bajo fuerte oposición de los obreros, que de inmediato estallaron en huelga por lo que el Presidente Avila Camacho el día cinco de octubre volvió a decretar la ocupación de la empresa y constituyó un comité de transportes que se avocó a la solución del problema, el cual planteó dos soluciones: expropiar la compañía o declarar caducas las concesiones. El veintisiete de diciembre se devolvieron los bienes a la empresa y por supuesto los trabajadores reanudaron la huelga; nuevamente el gobierno intervino y decretó otra vez la ocupación administrativa, con una variante, duraría el tiempo necesario que exigiera la tramitación de caducidad de las concesiones del servicio de transportes eléctricos. Ante tal actitud, la compañía tranviaria interpuso amparo ante el Juez de Distrito, que le concedió la suspensión de los actos reclamados, por lo que el Ejecutivo recurrió tal interlocutoria, la que se revocó por sentencia del tres de mayo de mil novecientos cuarenta y seis. En el fondo del amparo la quejosa señalaba que: "Entre los motivos de caducidad aducidos por el mencionado gobierno, figuran principalmente dos que, a juicio de estas aso-

ciaciones, no sólo resultan enteramente injustificados, desde el punto de vista jurídico y social, y claramente violatorios de las garantías consagradas por la Constitución Política de la República, sino que atacan medularmente el desarrollo de la iniciativa privada y establecen un precedente de tal modo funesto y trascendental para las inversiones que se han hecho, y que se pretendan hacer en nuestro país, que prácticamente destruyen toda posibilidad de robustecimiento de la economía nacional". Antes de concluida la administración del Presidente Avila Camacho, éste, dijo en su informe de mil novecientos cuarenta y seis que, como consecuencia de que la Compañía de Tranvías de México no cumplía con todas las obligaciones que le imponían las concesiones, el gobierno después de recibir sus defensas las declaró caducas y estaba por resolver la organización que daría a tan importante servicio. A finales del propio año el amparo que se menciona fue negado. El año de mil novecientos cuarente y siete aparecen los trolebuses que en ese entonces costaron once millones de pesos. El treinta y uno de diciembre se dio nacimiento a la Institución Descentralizada de Transportes Eléctricos en el Distrito Federal y en octubre de mil novecientos cincuenta y dos el Departamento del Distrito Federal adquirió todos los bienes de las siguientes empresas: Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal de México, S.A.; Compañía de Transportes de Tranvías de México, S.A. y Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México, los cuales pasaron a formar parte del patrimonio de dicho organismo, el cual se abrogó por la Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público, Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de cuatro de enero de mil novecientos cincuenta y seis.

Es importante señalar que la ley de referencia -- concedió atribuciones al organismo descentralizado Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal para: administración y operación de los sistemas de transportes eléctricos que fueron

adquiridos por el Departamento del Distrito Federal; la operación de otros sistemas ya sea de gasolina o diesel que se establezcan como auxiliares de los eléctricos; y el estudio, proyección, construcción y en su caso operación de nuevas líneas de transporte en el Distrito Federal.

Obsérvese que ya desde ese entonces el Departamento del Distrito Federal tenía atribuciones para manejar por sí mismo el servicio público de transporte y que siempre dio prioridad a los de tipo eléctrico, puesto que respecto de los demás se estipulaba, serían auxiliares de los eléctricos, por lo que, se concluye que, al Estado le corresponde la rectoría de la prestación de tan importante servicio.

En mil novecientos cincuenta y seis se compraron ciento diecisiete trolebuses más, que poco a poco irían sustituyendo a los tranvías de la ciudad de México y ya para el siguiente año se pensaba en dar un nuevo enfoque a tan importante servicio; se planteó la posibilidad de la construcción de un ferrocarril subterráneo o un monorriel con viaductos elevados, pero no se frenó su desarrollo, ya que se adquirieron otros sesenta y siete trolebuses, y en mil novecientos sesenta y uno, se prolongó la ruta de trolebuses de Tizapán a San Jerónimo y se rehabilitaron las vías en el segundo tramo de la Calzada de Tlalpan y para mil novecientos sesenta y cinco el Presidente Díaz Ordaz autorizó e impulsó en definitiva la creación del Sistema de --- Transporte Colectivo. Metro, que si bien es cierto su realización canceló la construcción de varias rutas de trolebuses, en ese entonces ya atrasadas, también lo es que, agilizó grandemente la transportación masiva de pasajeros en el Distrito Federal.

Para el año de mil novecientos setenta y uno, la red de transportación eléctrica del Distrito Federal que contaba con trolebuses y tranvías, se encontraba en el más completo de---

los abandonos, casi en el absoluto desastre que para ese entonces sumaban el número de quinientos cincuenta, por lo que, se procedió a su rehabilitación, restauración y mantenimiento, de tal manera que las Compañías Construcciones de Aluminio, S.A. y Fabricaciones Eléctricas, S.A., trabajaron sobre dichos vehículos cambiando totalmente su laminado con aluminio de alta resistencia, se colocaron pisos de loseta vinílica y asientos anatómicos de fibra de vidrio, de gran resistencia, y en conjunto se logró reducir los costos de mantenimiento y además se atendieron ciento setenta y siete kilómetros de línea elevada con lo que se contaron cuatrocientos un kilómetros; en mil novecientos setenta y dos ya se encontraban en operación trescientos once unidades restauradas, a finales del mismo año, quinientos cinco; en mil novecientos setenta y tres la restauración de la línea elevada alcanzó la cifra de doscientos setenta y tres kilómetros y para mil novecientos setenta y cuatro los quinientos cincuenta trolebuses estaban rehabilitados. Para los últimos días de mil novecientos setenta y cinco había ya trescientos veintisiete kilómetros de vía elevada en buen estado de un total de cuatrocientos veintisiete, en tanto que de vía permanente para tranvía se restauraron dieciséis kilómetros y se dio mantenimiento a otros ciento sesenta y dos.

La estadísticas demostraron que en mil novecientos setenta y seis, los tranvías restaurados transportaron diariamente alrededor de trescientos mil pasajeros, en tanto que los trolebuses movilizaban cuatrocientos mil usuarios.

Durante los últimos cinco años se han creado catorce líneas de trolebuses y una de tranvías que, junto con las existentes a mil novecientos setenta y seis, hacen un total de treinta y ocho, es así como "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal", funciona como organismo público descentralizado, que ha venido a substituir a las compañías particulares,-

y aún de participación estatal que prestaban ese servicio, mediante concesión otorgada por el gobierno, por lo que solo me resta indicar que el interés del Estado por proveer todo lo concerniente a la prestación de este servicio público se manifiesta y se traduce en la proyección de catorce nuevas líneas entre las que se encuentra incluida una para unir el Distrito Federal y a la zona conurbana del Estado de México como lo es la ciudad Nezahualcóyotl; los proyectos referidos son los siguientes: ---

- 1) Unidad Infonavit el Rosario-Estación Metro Chapultepec. 10 kilómetros por construir. --
- 2) Terminal Autobuses del Norte-Estación Metro Tlatelolco, se cuenta con la línea área, únicamente faltaría introducir el equipo. --
- 3) Terminal Autobuses del Norte-Glorieta Francisco Villa, se tendría que cerrar la glorieta. --
- 4) Terminal Autobuses del Norte-Terminal Autobuses del Sur, 10 kilómetros, por construir. --
- 5) Estación Metro Aeropuerto-La Villa, 8 kilómetros, por construir. --
- 6) Colonia veinticinco de julio-Estación Metro Balbuena (prolongación del Circuito 2 San Juan de Aragón), 8 kilómetros, por construir. --
- 7) Estación Metro Balbuena-Cuchilla del Tesoro (prolongación del Circuito 3 San Juan de Aragón), 7 kilómetros, por construir. --
- 8) Unidad Interdisciplinaria de Ingeniería y C. Sociales-Estación Metro Viaducto, 5 kilómetros, por construir. --
- 9) Ciudad Deportiva-Estación Metro Viaducto, En esta ruta no hay que construir nada, siempre que se construya la número ocho. --
- 10) Unidad Habitacional Iztacalco Infonavit-Estación Metro Villa de Cortés, 6 kilómetros por construir. --
- 11) Culhuacán-Ciudad Universitaria, 12 kilómetros por construir. --
- 12) Culhuacán-Unidad Independencia, nada por construir, siempre que se construya la ruta número once --
- 13) Villa Coapa-Terminal de Autobuses del Sur y Estación Metro Taxqueña, 14 kilómetros, por construir. --
- 14) Unidad Habitacional Ejército de Oriente-Estación Metro Ermita, 10 kilómetros, por construir".

CAPITULO TERCERO

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA TRANSPORTACION COLECTIVA

CAPITULO TERCERO
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA TRANSPORTACION
COLECTIVA DE PASAJEROS

La organización administrativa del Estado es la forma en que se estructura y ordenan las diversas unidades de gobierno, que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, dirección y ejecución en la actividad de la función administrativa del Estado, encaminada a la consecución de los fines para los que existe.

La organización administrativa del Estado tiene como característica propia, el ser de acción continua y permanente, porque siempre persigue el interés público y para ello, cuenta con procedimientos técnicos en los que utiliza los elementos personales y patrimoniales a su cargo, a través de una estructura jerárquica y jurídica.

Dadas las características antes mencionadas, no es raro el cambio continuo de estructuras en la organización administrativa del Estado, ya que la misma debe adecuarse a las necesidades de la población, y sobre todo, a la forma de actuar del titular del Ejecutivo, durante el tiempo que dure su gobierno, así por ejemplo en 1814 al expedirse la Constitución de Apatzingán, el numeral 134 previó la existencia únicamente de tres Secretarías de Estado, y que fueron: la de Guerra, la de Hacienda y la de Gobierno; mientras que la Constitución vigente, en su artículo 90 establece que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso de la Unión, por una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), la que distribuirá

los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria, sin embargo, dadas las atribuciones del Ejecutivo Federal que se encuentran enumeradas en el artículo 89 del propio cuerpo de leyes hacen que la realidad sea distinta a la legalidad, ya que verdicammente el Titular del Ejecutivo normalmente al iniciar su gestión manda al Congreso de la Unión un proyecto, ya sea de reforma a la ley que se encuentra vigente, o una nueva, con alguna variante en su nombre, la cual hasta el momento actual siempre se aprueba, y para cumplirla, tiene la facultad de remover a los titulares del despacho de la administración pública.

Así visto lo anterior, y toda vez que ha quedado definido lo que es tanto la administración pública como las formas de organización para llevarla a cabo, lo conducente es entrar al análisis de estas últimas.

A).- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO.

Como antes he mencionado la organización administrativa del Estado Mexicano tiene tres diferentes competencias a saber: a).- Federal, que se encuentra integrada principalmente por el Presidente de la República, Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Jefaturas de Departamento, Organismos Descentralizados, Organos Desconcentrados, Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles y los Fideicomisos de carácter federal; b).- La Estatal o Local que se integra por el Gobernador, el Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor, Tesorero, Procurador de Justicia, Organismos Descentralizados y Desconcentrados, Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado y Fideicomisos Estatales; c).- La Municipal se compone principalmente por el Ayuntamiento compuesto por el Presidente Municipal, --

Síndicos y Regidores por materia, Tesorería Municipal, Organismos Descentralizados, Empresas Municipales y Fideicomisos Municipales.

Ahora bien, la organización de la Administración Pública se lleva a cabo a través de dos formas que son: 1).- La Centralización, y 2).- La Descentralización.

1.- La Centralización se ha entendido como: "La estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central-único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleven los centros superiores, y la ejecución los subordinados o inferiores. Lo cual se puede decir que esta formado de es calones enlazados entre sí hasta llegar a la dirección administrativa, por lo que la diversidad de asuntos queda en los Departamentos y Secretarías, y únicamente algunos asuntos pasan al conocimiento del Poder Ejecutivo". (14).

También se ha definido a la Centralización en el sentido administrativo como: "Atribuir a una autoridad administrativa dada, el poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la institución a que esa autoridad pertenece; en otros términos, es reunir en un centro las atribuciones que el ejercicio de tales funciones pide". (15).

(14).- *Op. Cit.*, Tomo II, pág. 20.

(15).- Bielsa, Rafael.- "Ciencia de la Administración", Tomo II, Edit. Libreros Editores, 5a. Edición, Buenos Aires, Argentina, 1938, pág. 215.

Otros autores afirman que: "Es la concentración - en el poder de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera vigorosa y uniforme". (16).

Finalmente Serra Rojas nos dice que: "Se llama - Centralización Administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (17).

Esta forma de organización administrativa se justifica por cuanto a las facultades propias que permiten a la autoridad administrativa central fortalecer la unidad y uniformidad del actuar de sus órganos, ya que se reserva para sí las facultades de decisión, mando, nombramiento, vigilancia, revisión y disciplina.

La centralización como forma de organización administrativa, tiene como titular al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es electo cada seis años, y constitucionalmente debe reunir los requisitos señalados por el artículo 82 Constitucional, con las facultades, atribuciones y obligaciones reglamentadas por los 83 a 89 de la Carta Magna.

De conformidad con el artículo 89 Constitucional son facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal las siguientes:

-
- (16).- Colmenero, Manuel.- "Derecho Administrativo". - Tomo I, Edit. Imprenta de José Rodríguez , 3a. Edición, Madrid, España, 1865, pág. 16.
- (17).- Serra Rojas, Andres.- "Derecho Administrativo, - Tomo I, Edit. Porrúa S.A. 8a. Edición, México, D.F., 1977, pág. 475.

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Derogada.

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometién^{do}las a la ratificación del Congreso Federal;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios -- que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común -- en el Distrito Federal;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo -- limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, -- inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a -- la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso;

XVIII.- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX.- Pedir la destitución, por mala conducta, -- de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final -- del artículo 111; y,

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

La forma de organización administrativa que se comenta es ideal por cuanto a que existe unidad y uniformidad en las decisiones que se toman, sin embargo, su práctica es virtualmente imposible, en virtud de que en un país como el nuestro, la numerosa existencia de problemas a resolver ha obligado, al titular del Poder Ejecutivo a delegar algunas de las funciones que le son propias, en los encargados del despacho, es decir, a los Secretarios de Estado, según la materia, con lo que se ha creado una modalidad de la Centralización a la cual se le llama Desconcentración.

La Desconcentración figura que nace a la vida jurídica en México, se encuentra reglamentada por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fruto de la Reforma Administrativa en los siguientes términos: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Desde el punto de vista doctrinal la desconcentración ha sido conceptuada como: "Aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma". (18). En otras palabras, la desconcentración administrativa es la transferencia que hace la administración central a un órgano inferior de una competencia exclusiva o de un poder de mando, de nombramiento, de vigilancia, de revisión, de disciplina o de veredicto de conflictos competenciales que le son propios.

En consecuencia, en la desconcentración administrativa, los órganos que reciben la delegación de poder, adquieren una precaria autonomía ya que legalmente siguen sometidos al órgano central, puesto que la relación jerárquica sigue vigente, en razón de que la delegación de poder que se le hace les concede un poder limitado, con la finalidad de que el órgano inferior ayude en la resolución y desahogo del trabajo al órgano central.

En las relacionadas condiciones podemos concluir que las características propias de la desconcentración administrativa son: 1.- Una forma de organización administrativa, que se sitúa dentro de la centralización; 2.- Nace por disposición expresa de la Ley o por decreto o acuerdo de la unidad central de poder; 3.- Dependiente en razón a la relación jerárquica, a la unidad central; 4.- Su competencia le es otorgada y se deriva de la administración central; 5.- Su patrimonio es el mismo que el de la unidad central, aun cuando puede tener patrimonio propio; 6.- Las decisiones de la unidad desconcentrada pueden ser -

(18).- De la Vallina Velarde, Juan Luis.- "Revista de Administración Pública, núm. 35, España 1969, pág. 17.

sujetas a la unidad central para su aprobación; 7.- Tiene plena autonomía técnica más no económica, en la mayoría de los casos;- 8.- Esta facultada para fijar la política de desarrollo y orientación de los órganos de su acción administrativa, siempre y --- cuando no interfieran con la competencia exclusiva del poder central; 9.- Su naturaleza jurídica es específica en cada caso concreto; y, 10.- En ocasiones la unidad desconcentrada tiene personalidad jurídica propia.

En nuestro país la desconcentración administrativa además de ser una facultad propia del Ejecutivo Federal, también existe por disposición expresa de la ley, atento a lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución General de la República. Por otra parte, las facultades, atribuciones y obligaciones de los organismos desconcentrados se encuentran reglamentadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual los excluye correctamente, como parte integrante de la organización de la administración pública federal centralizada, ya que, se repite, son dependientes del Ejecutivo Federal.

Una forma de administración centralizada con la variante de desconcentración trae las siguientes ventajas: 1.- La acción administrativa es más rápida y flexible ya que ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, - pero no resuelve todos los asuntos; 2.- La acción administrativa se personaliza, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver en una forma individual los asuntos de los particulares; 3.- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores, al conferirles la dirección de determinados asuntos;- 4.- El sostenimiento del órgano desconcentrado corre a cargo del presupuesto de egresos de la unidad central de administración y el manejo del mismo no es autónomo.

Por último y respecto de la variante de la administración pública centralizada que se comenta, debe decirse que el artículo décimo primero del Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1979 dispone: "En los casos de creación o extinción de los órganos desconcentrados los titulares de las dependencias deberán -- proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que corresponda, recabando previamente la opinión de la coordinación general".

2.- Por su parte la descentralización administrativa como forma, por virtud de la cual, lleva a cabo el Estado - la función administrativa que le es propia, ha sido considerada, doctrinariamente de la siguiente forma: "Es la acción por la --- cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras -- personas jurídicas". (19). O bien como: "Confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerar---- quía". (20).

Acosta Romero considera: "Que la descentraliza--- ción administrativa es la forma de organización que adopta la ad ministración pública, mediante una ley para desarrollar activida des que le competen al Estado, o que son de interés general en - un momento dado a través de organismos creados especialmente pa- ra ello". (21).

(19).- Olivera Toxo, Jorge.- Op. Cit. pág. 27.

(20).- Fraaga, Gabino.- Op. Cit. pág. 200.

(21).- Acosta Romero, Miguel.- Op. Cit. pág. 204.

También se le considera como: "Un modo de organización de la administración pública que consiste en dotar a los órganos descentralizados de personalidad jurídica y de una autonomía orgánica con relación al órgano central". (22). O bien - como: "Cuando el conjunto de órganos administrativos están vinculados dependiendo de diversos órganos, jerarcas de sus respectivos servicios que actúan con cierta libertad de acción". (23).

De lo anterior se desprende que la Descentralización Administrativa es un modo de organización mediante la cual se integran legalmente personas jurídicas para administrar los negocios de su estricta competencia y así realizar los fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo.

En efecto, descentralizar es retirar facultades o poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general, o sea, una persona moral creada particularmente al efecto y con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero con cierto grado de dependencia de la unidad central de poder, pero no en grado de jerarquía como ocurre en la desconcentración, sino, como medio de control de su actividad.

Es importante destacar que un organismo descentralizado debe reunir las siguientes características: a).- Su creación debe ser mediante una ley o un decreto del ejecutivo; b).-- Tiene régimen jurídico propio ya que su ley orgánica nace de un acto formal, o materialmente legislativo, por el cual, se regula su personalidad, patrimonio, objeto, actividad y las relaciones con otros organismos descentralizados, con la unidad central --- del poder y con los particulares; c).- El acto que les -----

[22].- Díez Manuel, María. - "Derecho Administrativo", Tomo II Edit. Bibliográfica Omeba S.A., 3a. edición, Buenos Aires Argentina, 1965. pág. 77.

[23].- Sayágués Lazo, Enrique. - "Tratado de Derecho Administrativo", Propiedad Intelectual, Montevideo; 1963, - pág. 213.

da origen los dota igualmente de personalidad jurídica; d).- A diferencia de los demás organismos pertenecientes a la administración pública, los organismos descentralizados cuentan con una denominación, que es el nombre que recibe en el idioma oficial para distinguirlo de otros; e).- Cuentan con un ámbito territorial y funcional determinado, en el cual residen sus órganos de dirección y decisión; f).- Tienen órganos propios de dirección, administración y funcionamiento, siendo los más importantes, el Consejo de Administración o Asamblea General, según corresponda; g).- Tienen una Dirección General, que es la encargada de materializar las decisiones de la Asamblea General o Consejo de Administración; h).- La estructura jurídica interna de los organismos descentralizados recibe el nombre de organigrama; i).- El patrimonio con que cuentan es propio, pero supeditado a la decisión y control de la unidad central de poder y generalmente se forma con bienes muebles o inmuebles del dominio público directo o con subsidios, e ingresos propios; j).- Su objetivo es determinado en el momento de su creación y entre otras cosas puede ser la prestación de un servicio público; k).- Su finalidad es procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz; l).- Regularmente siempre se encuentran al margen del régimen fiscal general, pues puede funcionar con excepción de impuestos tanto federales como locales y municipales; y, m).- La base legal de su creación se encuentra en el artículo 90 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Es pertinente aclarar en este momento que la descentralización administrativa se lleva a cabo como ya se dijo mediante la creación de entes jurídicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, los cuales encuadran dentro de la administración pública paraestatal, ya que nuestra tradición jurídica reconoce únicamente dos formas de organización administrativa a saber:

- a).- La Centralización; y,
- b).- La Paraestatal o Descentralizada.

Como antes se ha analizado, la función administrativa es tan basta que no le es posible a una sola persona llevarla a cabo, por lo cual, ha tenido que delegar facultades en sus colaboradores, así, doctrinariamente, da lugar a la descentralización y ni aun de esa forma el Estado es totalmente capaz de cumplir con su cometido ya que en ocasiones se requiere de conocimientos técnicos o científicos que es virtualmente imposible que una sola persona pueda poseerlos, por lo que es necesaria la creación de organismos homogéneos de origen diverso que sean capaces de llevar a cabo la función pública administrativa del Estado que se necesita, y al crearse dichos organismos, nace también la administración pública paraestatal, o sea, la descentralización administrativa del poder central la cual puede ser:

- a).- Por región,
- b).- Por colaboración; y,
- c).- Por servicio.

a).- La descentralización administrativa por región.- Consiste en el establecimiento de una organización de mando, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, ejemplo típico de este caso lo es el municipio, cuya integración, funcionamiento y objetivo son materia de un tratamiento especial, que no corresponde tratar en el tema que se comenta, motivo por el cual, no se harán consideraciones al respecto.

b).- La descentralización administrativa por colaboración.- Es modalidad instituída por el distinguido jurista -- Gabino Fraga y se da, según su opinión, (24) en los casos en que el Estado tiene la imperiosa necesidad de participar en las actividades propias de los particulares, desde luego en los casos -- que le esta permitido, a fin de poder ejercer actos de vigilancia y en ocasiones hasta de decisión respecto de la actuación de los particulares en determinadas actividades, tal como ocurre en los organismos conocidos como "Cámaras" que pueden ser de comercio o de industria, o "Uniones" de actividades diversas, en las cuales aun cuando no tiene una participación directa, a través -- de ellas, ejerce determinadas facultades de vigilancia y decisión, y en el menor de los casos de control político administrativo, a fin de que los integrantes de dichas cámaras, uniones o de cualquier otra denominación análoga cumpla con los requisitos y condiciones que establecen las normas legales que regulen la -- actividad de que se trate y para que en caso de incumplimiento -- el Estado pueda aplicar la sanción correspondiente. Los elementos propios de la descentralización administrativa por colaboración son:

I.- El que el órgano correspondiente ejercite una función pública propia del Estado; y,

II.- Que el ejercicio de la actividad sea en nombre propio, o de la organización privada de que forma parte, cabe hacer notar que este es el elemento distintivo de los otros tipos de descentralización que existen, puesto que, al contrario -- de aquéllos en éste, el Estado realiza su actividad en nombre de los particulares y no en nombre o interés del mismo, por lo que, tanto sus funciones como su organización se encuentran regulados por el derecho privado según la materia de que se trate.

c).- Por último, la descentralización administrativa por servicio se define como: "Cuando los poderes de la administración se basan en la naturaleza de la función que se desempeña, o sea, en el fin de la institución".

De la definición anterior se desprende que la descentralización administrativa por servicio, es una forma de organización administrativa que se deja en manos de instituciones -- con la preparación técnica especial que se requiere para la prestación de un servicio público, delegándose en ellos las facultades propias del poder central por lo que se refiere a su prestación, contando desde luego el organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero supeditado al poder central por lo que se refiere a las decisiones que le corresponden.

De lo anterior se desprenden los siguientes elementos existenciales de la descentralización administrativa por servicio:

- 1.- La existencia de un servicio público que requiere conocimientos técnicos o científicos;
- 2.- La participación de personal técnico en la dirección del servicio;
- 3.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios;
- 4.- Existencia de un estatuto legal que los crea y en el cual se precisan las facultades, atribuciones y obligaciones de los funcionarios encargados del organismo correspondiente; y,

5.- El control de la autoridad central administrativa de los actos realizados por el servicio descentralizado.

Esta forma de organización administrativa tiene - muchas ventajas desde el punto de vista de la población que los requiere entre las cuales se cuentan:

a).- Se entrega el manejo de un servicio público que requiere de conocimientos técnicos o científicos, a quien -- tiene la preparación necesaria a fin de procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas, cuya atención corresponde al Estado;

b).- Se da cierta autonomía al servicio público y a la vez se descarga al poder central del cumplimiento de su --- prestación, aun cuando continúa siendo directamente responsable - del mismo; y,

c).- Se crea un patrimonio especial al órgano des centralizado independiente del patrimonio general del Estado como ya quedó asentado.

Desde luego debe decirse que, la descentraliza--- ción administrativa por servicio tiene los siguientes inconvenientes: Por un lado el órgano descentralizado puede presentar - sería resistencia, en virtud de su relativa autonomía a la realización de las reformas o adaptaciones necesarias que se requie-- ran para la mayor prestación del servicio para el cual fue creado; y por otro lado la multiplicidad de ese tipo de agrupaciones crea la necesidad de agruparlos por sectores, a fin de que su re lación con el órgano central se realicen por medio de los Secretarios de Estado o de las Jefaturas Departamentales a los que se les denomina coordinadores de sector, con lo cual en lugar de -- fortalecer su autonomía, por el contrario se acentúa la dependen

cia con el órgano central, amén de la facultad omnipotente del mismo para remover al Director General de dicho organismo, por el que igualmente se ejerce un control directo, y por lo que se refiere al patrimonio, éste no le es entregado directamente, sino por conducto de la Secretaría o Departamento Administrativo - que coordina el sector al que pertenece.

Cabe destacar, en este momento, que los trabajadores de estos organismos tienen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores de la administración central.

Por último, y respecto de las formas de extinción de los organismos públicos descentralizados, sólo puede ser decretada por el Ejecutivo Federal, cuando a su juicio no cumpla los fines para los cuales fue creado, o su funcionamiento no es conveniente a los intereses generales; en caso de extinción el patrimonio que posea regresa al poder central, o en su caso se traslada a la organización pública o privada que realice los fines del organismo afectado.

B).- EL TRANSPORTE DE PASAJEROS COMO MATERIA
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
DESCENTRALIZADA

Según lo he dicho en páginas anteriores, el transporte de pasajeros es un servicio público, y por lo tanto, obligación del Estado su prestación, estructura y vigilancia, por lo que si el Estado carece de los medios adecuados para llevarlo a cabo, y los particulares, ya sea en forma individual o colectiva, cuentan con los medios indispensables para su prestación, el Estado puede delegar su obligación en ellos, a través de un acto administrativo llamado concesión, el cual ha sido debidamente ana

lizado en el capítulo que antecede, por lo que en obvio de repeticiones en este espacio se da por reproducido.

Ahora bien, desaparece la causa motivadora de la concesión para el servicio público del transporte de pasajeros - cuando el Estado cuenta con los medios suficientes para prestarlo por sí mismo, y para ello, puede libremente escoger la forma que desee, y como antes se ha analizado puede ser en la modalidad directa o indirecta, a través de un organismo paraestatal -- (como un organismo descentralizado), de una empresa de participación estatal o como un fideicomiso.

La prestación del servicio público de transporte de pasajeros es llevada a cabo por el Estado en forma indirecta, por medio de empresas paraestatales, así, por ejemplo, ocurrió con el transporte urbano del Distrito Federal, que constituyó el organismo descentralizado llamado Ruta 100 la cual nació por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de septiembre de 1981, organismo este con las mismas características (en cuanto al régimen administrativo) del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", que nos ocupa y que fue creado a su vez por Decreto del propio Ejecutivo publicado en el diario citado, el 29 de abril de 1967, toda vez que en el orden de necesidades de la población de esta ciudad se requiere una -- pronta, adecuada y efectiva satisfacción, la de organizar medios y sistemas de transporte de pasajeros que lo realicen en forma -- segura, rápida y cómoda.

El Sistema de Transporte Colectivo, como organismo público descentralizado, perteneciente a la administración pública paraestatal, tiene las siguientes características: tiene personalidad jurídica, patrimonio y denominación propias, su objeto -- lo constituye tanto la construcción como la operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial --

para el transporte colectivo de pasajeros en el Distrito Federal; su patrimonio se integra con los inmuebles, numerario, muebles y demás bienes que le designe y entregue el Departamento del Distrito Federal, así como los que haya adquirido y adquiriera en el futuro el propio organismo; la administración esta a cargo de un Consejo, compuesto por 7 consejeros propietarios y otros tantos-suplentes, y la ejecución de las resoluciones del consejo, así como las funciones propias de la prestación del servicio que no le están encomendadas expresamente al Consejo de Administración, al Gobierno Federal o al Departamento del Distrito Federal le son conferidas al Director General.

Como se observa, reúne las características y requisitos propios de la descentralización administrativa por servicio como forma de llevar a cabo la función administrativa del Estado y que la experiencia ha demostrado es la vía correcta para el cumplimiento por parte del Estado, de la obligación que tiene en la prestación del servicio, ya que durante los 17 años de operación que tiene ha demostrado tal afirmación, desde luego, por lo que a su funcionamiento corresponde, ya que también es cierto que no ha demostrado su eficacia desde el punto de vista-financiero puesto, que a pesar de que el decreto que lo crea prevé lo concerniente a sus utilidades, jamás se han obtenido, y si por el contrario, es un organismo que no podría ser considerado como financieramente operable con pérdidas, aun cuando también es cierto que dicha situación no se debe a la falta de pericia o cuidado en su administración, sino que, el mismo, es empleado como mecanismo de contrapeso político por el Ejecutivo Federal, el cual considera que es preferible subsidiar a dicho organismo, a enfrentar el problema político administrativo que se formaría con el cobro real del precio que se debe de cubrir por cada viaje que se realice, sin que sea argumento válido, el que los organismos dependientes del Estado no persiguen fines lucrativos, ya que efectivamente así lo es, pero también es verdad que si el Es

tado no persigue fines lucrativos tampoco persigue su ruina económica, la cual además se ha visto agudizada por lo que se refiere a la poca firmeza que se ha tenido por las diversas administraciones para con sus trabajadores, ya que resulta inconcebible que con la mínima fuerza política que éstos ejerzan, esgrimiendo una huelga, un paro, etc., dicho organismo les conceda -- los aumentos al salario o prerrogativas que exigen sus venales líderes, así en la actualidad resulta inconcebible que un regulador de Puesto Central de Control que tiene muchos años de trabajar en el Sistema pero relativamente pocos estudios (seis de educación primaria, tres de secundaria y 2 ó 3 cursos de capacitación de uno o dos meses cada uno) tenga un salario mayor que el de un Ingeniero nivel 1, cuyo único pecado para no percibir un colosal salario es tener poco tiempo como empleado del Sistema.

No obstante las consideraciones personales vertidas en el párrafo que antecede, considero que es el modo idóneo de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros pero no en un área tan limitada como lo es el Distrito Federal, ya que si bien es cierto que dicha porción es la más importante-poblacionalmente hablando, considero que es vital ya su ampliación en la zona metropolitana, ya que está resulta ser la principal fuente de usuarios, en virtud de que las zonas como Ciudad Nezahualcóyotl, los Reyes la Paz, Ecatepec, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y Naucalpan son de donde proviene la mayor cantidad de población flotante que se calcula alrededor del 90% con que cuenta el Distrito Federal y que además, siguiendo la política que caracteriza la prestación de este servicio, la población-flotante de que se habla, además de ser la más numerosa, también es la que obtiene el menor ingreso per capita, por lo que se concluye que es ideal su ampliación en el Estado de México, lugar al que se han trasladado los explotadores de concesiones del servicio público de transporte con el consiguiente detrimento económico en perjuicio de la población que nos ocupa, pues mientras -

que en el Distrito Federal un recorrido de hasta de 50 kilómetros cuesta cincuenta pesos en autobús o en el Sistema de Transporte Colectivo, por viaje en lo individual, o utilizando el -- llamado "abono quincenal de transporte municipalizado" que tiene un valor de mil seiscientos pesos, pero con la opción de realizar cuantos viajes se deseen, en el Estado de México un recorrido de 200 metros en autobús cuesta cuando menos ciento cincuenta pesos, aumentándose conforme a la distancia; por lo que se requiere un medio de transporte que aun cuando sea con fines políticos, cumpla la finalidad en la prestación del servicio -- público de transporte de pasajeros.

Cuestión esta que estudiaremos en el siguiente capítulo de este trabajo.

CAPITULO CUARTO

EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

"METRO"

CAPITULO CUARTO
EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

A).- MARCO JURIDICO

El Sistema de Transporte Colectivo, como ya se ha dicho, es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuyo marco legal abarca las siguientes características:

Fue creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1967, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 89 fracción I y 73 fracción VI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 5o., 23 fracción I inciso 3o. y 21 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que fué abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de -- 1986.

Su personalidad jurídica es la de una persona moral con plena capacidad de goce y ejercicio en los términos del artículo 25 fracción III, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para todo el Territorio Nacional en Materia Federal, en relación con el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Jurídicamente hablando, la denominación apropiada de este Organismo Público Descentralizado es Sistema de -- Transporte Colectivo.

Su domicilio se encuentra en el Distrito Federal concretamente en las calles de Delicias número 67, lugar en donde ejerce las funciones para las que fue creado.

Cuenta con un estructura jurídica interna denominada organigrama en el cual se detallan perfectamente todos sus órganos internos y departamentos administrativos, el que representa a su vez las atribuciones y jerarquías de cada uno de sus órganos.

Su patrimonio es propio y se forma con los bienes muebles, inmuebles y derechos, a que se refiere el artículo 2o. del decreto que lo crea.

El objetivo para el que fue creado es la construcción, operación y explotación de un tren rápido con recorrido -- subterráneo y superficial para el transporte colectivo de pasajeros en el Distrito Federal.

Procura la satisfacción del interés general al -- prestar un servicio público como lo es la transportación de pasajeros.

Esta exento del pago de cualquier impuesto, y además como su operación es con pérdidas, cuenta con un subsidio que le otorga el Gobierno del Distrito Federal.

Puede ser clasificado como un Organismo Público - Descentralizado por servicio, ya que para dirigir esta complicada institución se requieren conocimientos técnicos y científicos, por lo que su personal debe estar capacitado para ello.

Por último las disposiciones jurídicas del Sistema de Transporte Colectivo como Organismo Público Descentraliza-

do que regulan su funcionamiento, sus relaciones con el Estado y con sus trabajadores están contenidas en los siguientes cuerpos-legislativos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales; Reglamento de Condiciones General de Trabajo; Decreto por el que se determina que las relaciones entre el Organismo Público Descentralizado que se denomina Sistema de Transporte Colectivo y sus trabajadores y ---- empleados se regirá por la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del artículo-123 Constitucional; Decreto que adiciona el artículo primero del 19 de abril de 1967 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año), relativo a los créditos contratados para financiar las obras y servicios del Sistema de Transporte Colectivo, Acuerdo que dispone que los Trabajadores del Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo quedan incorporados al régimen establecido por la Ley del I.S.S.S.T.E., a fin de desarrollar los progrmas de capacitación para empleados de base; normas que reglamentan el funcionamiento del tren subterráneo del Sistema de Transporte Colectivo-en relación con los usuarios.

B).- MARCO ADMINISTRATIVO, SU ORGANIZACION.

El Sistema de Transporte Colectivo como Organismo Público Descentralizado tiene autonomía en cuanto al servicio público que desempeña, sin embargo, es dependiente del Ejecutivo - Federal por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal que es el coordinador del sector "Q" a que se refiere el artículo primero del Acuerdo por el que las entidades de la Admi--nistración Pública Paraestatal, se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen --

a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determine. Así el Ejecutivo Federal por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal le corresponde:

a).- Planear, coordinar y evaluar la operación -- del Sistema de Transporte Colectivo en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b).- Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuesto, control y evaluación del gasto del Sistema de Transporte Colectivo, para lo cual, presentará ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, con su conformidad los proyectos de presupuesto anual en los términos de los artículos 6o., - 17 y 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - Federal.

c).- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público debidamente aprobado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades -- propias del organismo que requieran financiamiento para su realización en los términos del artículo 2o. de la Ley General de la Deuda Pública.

d).- Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados al Sistema de Transporte Colectivo, con la intervención que en su caso corresponda a la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones de la Ley General de la Deuda Pública.

e).- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos- y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y -- servicios auxiliares, e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción del organismo descentralizado que se comenta; y,

f).- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requerán para instrumentar la coordinación del Sistema de Transporte Colectivo con los demás organismos públicos descentralizados que integran el sector a que pertenece.

Como ya se ha mencionado anteriormente el Sistema de Transporte Colectivo es gobernado por el Consejo de Administración compuesto por 7 titulares propietarios y 7 suplentes que son: el Jefe del Departamento del Distrito Federal quien tiene el carácter de Presidente del Consejo; el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Comercio y Fomento Industrial; el Secretario de Comunicaciones y Transportes y tres representantes que designará el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Quienes de conformidad con el artículo 6o., inciso e), del Decreto de creación tienen la facultad para nombrar al Director General del Sistema, que es el segundo en jerarquía dentro del Organismo Público Descentralizado que se comenta y cuyas funciones y atribuciones al igual que las del Consejo de Administración se comentarán por separado.

El Sistema de Transporte Colectivo para los efectos de su administración cuenta con una comisión interna de desarrollo, administración y programación que depende directamente de la dirección general, a la cual auxilia.

Se cuenta además con tres subdirecciones que son: la Técnica, la Administrativa y la de Programación y Presupuesto las cuales pueden ser consideradas y clasificadas como una desconcentración horizontal ya que se encuentran en un plano de igualdad en relación con la dirección general.

En el orden jerárquico inmediatamente inferior existen 10 Gerencias, de las cuales la de Planeación y Desarrollo

llo, la de Estaciones y Transportes, la de Material Rodante, la de Instalaciones Fijas y la Gerencia de Obras, dependen directamente de la Subdirección Técnica y no tienen ninguna relación directa con la Dirección General; en un plano de igualdad y en el mismo escalafón jerárquico se encuentran las Gerencias de Recursos Financieros, Recursos Humanos y Recursos Materiales dependientes de la Subdirección Administrativa, así como la Gerencia de Programación, Organización y Presupuesto dependientes de la Subdirección análoga y por último la Gerencia Jurídica y de Vigilancia, no obstante encontrándose al mismo nivel de las demás Gerencias ya mencionadas no depende de ninguna Subdirección, sino directamente de la Dirección General, al igual que la Contraloría General; no obstante que esta última se encuentra en el Organigrama de estructura orgánica entre los niveles correspondientes a la subdirección y a la gerencia.

La base de la pirámide estructural del Sistema de Transporte Colectivo esta compuesta por 21 Subgerencias y 58 Departamentos, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: - un Departamento de Relaciones Públicas dependiente directamente de la Dirección General; la Gerencia de Planeación y Desarrollo cuenta a su vez con una Subgerencia y 3 Departamentos; la Gerencia de Estaciones y Transportes cuenta con 3 Subgerencias, que son la de Estaciones, Transportes y la de Control Central, cada una de ellas cuenta --- con dos Departamentos; la Gerencia de Material Rodante tiene como dependientes la Subgerencia de Mantenimiento al Material Rodante y la de Ingeniería del Material Rodante, contando cada una de ellas con 2 departamentos; por su parte la Gerencia de Instalaciones Fijas cuenta con 2 Subgerencias que son la de Instalaciones Electromecánicas y Vías; y, la de Instalaciones Electrónicas contando cada una de ellas con 2 departamentos, además esta Gerencia cuenta con un departamento que depende directamente de ella y que es el de Ingeniería de Mantenimiento; la Gerencia de Obras tiene 2 Subgerencias, una de

Obras de la que dependen 3 departamentos y otra de Mantenimiento que tiene dos; la Gerencia de Recursos Financieros posee una Subgerencia que se denomina Financiera y Comercial, que contiene 5 departamentos; la Gerencia de Recursos Humanos cuenta con 2 subgerencias, la de Servicios al Personal, de la que dependen 3 departamentos y la de Relaciones Industriales en la que se incluyen 4 departamentos; por su parte la Gerencia de Recursos Materiales cuenta con 2 Subgerencias la primera de ellas es la de Adquisiciones que tiene 2 departamentos y la de Suministros con igual número de departamentos; la Gerencia de Programación, Organización y Presupuesto abarca 3 subgerencias que son: la de Programación y Evaluación, la de Organización e Informática y la de Presupuestación, cada una de ellas comprende 2 departamentos, es oportuno, también, decir que el superior jerárquico de esta Gerencia o sea la Subdirección de Programación, Organización y Presupuesto posee un Contador General que se encuentra en la jerarquía que corresponde a la Subgerencia y que también abarca 2 departamentos; la Gerencia Jurídica y de Vigilancia tiene sólo una Subgerencia, pero en cambio, tiene 7 departamentos; por último la Contraloría General, que depende directamente de la Dirección General, cuenta con un Auditor General el cual se encuentra situado en un plano de igualdad por jerarquía a las Subgerencias y contiene 3 departamentos.

Para el perfecto desarrollo y funcionamiento del servicio público que se presta a través de un organismo público descentralizado, es necesaria la integración homogénea de los recursos tanto humanos como materiales con que cuenta, unificando criterios de personal, con una base y una preparación que puede ser disímbola y en el Sistema de Transporte Colectivo se ha logrado ese objetivo, tal y como se acredita con el trabajo de cada una de las Gerencias, que son en realidad, las que dan vida a tan complejo organismo ya que las subdirecciones, la dirección y el propio Consejo de Administración en realidad son Organos Políticos.

cos y no de administración, motivo por el cual considero pertinente hacer un ligero mosaico ilustrativo de las funciones que realiza cada una de las gerencias del Sistema de Transporte Colectivo.

La Gerencia de Planeación y Desarrollo es el área de Ingeniería del Sistema de Transporte Colectivo, responsable de estudiar y dar solución a los problemas relacionados con la seguridad del servicio, desarrollo tecnológico, análisis e interpretación de las estadísticas operacionales y divulgación de los resultados de la ingeniería y aspectos técnicos netros, y la atención de asuntos técnicos relacionados con la construcción de nuevas líneas.

La Gerencia de Estaciones y Transportes tiene a su cargo la transportación segura y eficaz de los usuarios del servicio y es responsable directa de la operación de los trenes, conducidos por el personal adscrito a la Subgerencia de Transporte, asimismo debe atender cualquier incidencia que se suscite con el material o equipo de transportación y propio de cada una de las estaciones, también es responsable de la verificación de señalización y tableros de control óptico de terminales y control central o puesto central de control (P.C.C.) por lo que también es responsable del óptimo funcionamiento de los sistemas de información y operación de trenes y sistemas.

La Gerencia de Material Rodante tiene como objetivo general lograr un nivel de disponibilidad de trenes tal, que permita el cumplimiento de programas de servicio con el más alto grado de seguridad, a un costo mínimo, para lo cual es necesario la acción efectiva y coordinada de las dos subgerencias con que cuenta.

La Gerencia de Instalaciones Fijas existe con el propósito de adecuar las necesidades del mantenimiento de los -- sistemas fijos a las ampliaciones del metro, o sea, del Sistema de Transporte Colectivo, y persigue los siguientes logros principales: aumentar el índice de disponibilidad para el servicio de los sistemas fijos de operación; incrementar la eficiencia y eficacia del mantenimiento preventivo y correctivo, reforzar la supervisión de los trabajos de mantenimiento con personal de ingeniería, disminuir al mínimo las afectaciones al servicio, capacitar al personal técnico y de ingeniería en los nuevos equipos y sistemas instalados con el carácter de innovación e intensificar la solución de problemas específicos mediante la aplicación de ingeniería de mantenimiento.

La Gerencia de Obras se encarga de la elaboración de proyectos de obra que se desarrollan con su personal técnico, o en su caso, con la contratación de empresas especializadas, -- las cuales son verificadas y supervisadas por el personal de su adscripción.

La Gerencia de Recursos Financieros desarrolla ac tividades inherentes a su responsabilidad, como son, la organiza-- ción y manejo de los asuntos financieros del Organismo, contando para ello con la cooperación decisiva y eficaz de la Subgerencia de Recursos Financieros por cuanto se refiere a la captación del apoyo financiero que el Gobierno Federal autoriza al Sistema de Transporte Colectivo, destinado al buen funcionamiento del Orga-- nismo, así como al correcto y oportuno pago a la deuda del Siste-- ma para con sus acreedores, aunado a las negociaciones de cartas de crédito ante el Banco de Comercio Exterior para el pago de ma-- teriales y equipo que se adquiere en el extranjero, el manejo de cuentas bancarias del Organismo, el pago de nóminas y las activi dades de cobranza por el arrendamiento de locales y publicidad, -- aunado con las actividades relacionadas con la reproducción y -- distribución de boletos que utilizan los usuarios del Metro.

La Gerencia de Recursos Humanos es orientada a la consecución de objetivos consistentes en la correcta formación del personal al servicio del Organismo, mediante la selección y capacitación correspondientes, igualmente persigue el mejoramiento de las relaciones laborales entre el organismo, el sindicato de trabajadores y los trabajadores mismos y demás organismos encargados de una u otra forma con las relaciones de la empresa, - así como el mejoramiento de las prestaciones que concede el sistema, como son, el servicio médico, la estancia infantil, la divulgación cultural, social y deportiva y la seguridad industrial e higiene.

La Gerencia de Recursos Materiales es la encargada de adquirir y proveer al Organismo de todos los recursos materiales que se requirieran para su funcionamiento, por lo que desarrolla una actividad tal, tanto en el país como en el extranjero, que de ella depende el buen funcionamiento del Sistema de -- Transporte Colectivo, por lo que realiza trabajos diversos relacionados con el trámite de arrendamientos, integración de piezas y maquinaria, proveedores y procedimientos de identificación para su personal, así como el análisis para la justificación de -- plazas mediante investigaciones de campo, y además, coordina todas las actividades relacionadas con la preparación del presupuesto del año siguiente para lograr el eficiente manejo de las asignaciones presupuestales.

Por último la Gerencia Jurídica y de Vigilancia-- realiza actividades divididas para su ejercicio en 4 áreas, una por cada distinta materia jurídica a saber, la administrativa, - la laboral, la penal y la civil, además de ser la responsable directa de todos los servicios necesarios para la más completa supervisión de las estaciones, vías, talleres y edificio técnico y administrativo del Sistema de Transporte Colectivo, así como de cuidar la seguridad de los usuarios del servicio público de ---- transporte de pasajeros.

C).- EL CONSEJO DE ADMINISTRACION,
SUS FUNCIONES

El Consejo de Administración del Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo, es un cuerpo colegiado cuyos miembros son los titulares de las siguientes dependencias: a).- Departamento del Distrito Federal; b).- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c).- La Secretaría de Patrimonio Nacional; d).- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y 3 representantes designados por el primero de los nombrados, cuya función es realizar todos los actos de administración ordinaria y extraordinaria, representando al Organismo ante terceros y asumiendo la responsabilidad del funcionamiento del mismo. Sus decisiones son adoptadas por mayoría de votos, que cabe afirmar que sin él, el organismo público descentralizado del que se comenta no podría funcionar.

El artículo 60. del Decreto de creación del Sistema de Transporte Colectivo, concede al Consejo de Administración las siguientes facultades:

a).- La gestión de negocios de la institución a cuyo efecto podrá adquirir los bienes que sean necesarios para su objeto, enajenarlos o gravarlos; efectuar y celebrar actos jurídicos como contratos o convenios que fueran necesarios, dada la naturaleza y objeto de la institución, dirigir los negocios de la misma, decidiendo todo lo relativo a la adquisición, enajenación y administración de sus bienes;

b).- Representar legalmente a la institución, para lo cual, tendrá las facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio, en los términos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal, incluyendo no solamente las facultades generales,

sino también las especiales que requieran cláusula expresa conforme a la ley, sin limitación alguna, dentro de las cuales quedan comprendidas enunciativa y no limitativamente todas las mencionadas en el artículo 2587 del mismo código, la de promover -- juicios de amparo y desistirse de ellos, formular denuncias y -- querrelas de carácter penal, otorgar y suscribir títulos de crédito, aceptar conciliaciones o someterse al arbitraje en conflictos laborales, y las demás que conforme a la ley requieran poder o cláusula especial o expresa;

c).- Otorgar poderes generales y especiales a las personas, con las facultades que estime convenientes, incluyendo las de sustituir el mandato;

d).- Nombrar y remover al Secretario del Consejo;

e).- Nombrar y remover al director general y si lo estimara conveniente, nombrar uno o más subdirectores, aceptar las renunciaciones que presenten éstos y concederles licencias;

f).- Delegar facultades en uno o varios de sus -- miembros, o en el director general, determinándolas en forma precisa para que se ejerzan en los negocios o lugares que se designen;

g).- En general desempeñar todas las atribuciones que estén comprendidas en el objeto de la institución y que no estén expresamente reservadas por la ley al Gobierno Federal o al Departamento del Distrito Federal.

D).- LA DIRECCION GENERAL, SUS FUNCIONES

En la actualidad la Dirección General, que es el órgano ejecutivo del Sistema de Transporte Colectivo, se encuentra a cargo del Ingeniero Gerardo Ferrando Bravo según consta en el libro de actas del Consejo de Administración de dicho organismo de fecha 20 de abril de 1984, en que se le designó como nuevo Director General del Sistema de Transporte Colectivo, le antecedieron en dicho cargo, por orden cronológico: Guillermo Cossío - Vidaurri, Julián Díaz Arias y Jorge Espinoza Ulloa, de los cuales el que menor tiempo de gestión tuvo fue el antecesor del actual Director General ya que solamente duró en el cargo, un año y tres meses.

El cargo de Director General del Sistema de Transporte Colectivo no puede recaer en cualquier persona, ya que al efecto el artículo 8o. del decreto de creación, impone que reúna los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, tener reconocida rectitud, solvencia moral y capacidad, y no haber sido declarado en estado de quiebra o concurso ni haber sido condenado por delitos comunes o inhabilitado para el ejercicio del comercio. El artículo 9o. le confiere las siguientes atribuciones y facultades:

a).- Será el encargado de ejecutar las resoluciones del consejo;

b).- Representará legalmente a la institución, -- con todos los poderes de un mandatario general para actos de administración y pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y aún las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en los términos de los dos primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil, y aquellas que de una manera ex-

presa le asigne el consejo en el poder que le otorgue;

c).- Administrará los negocios y bienes de la institución, celebrando los convenios y contratos y ejecutando los actos que requiera la marcha ordinaria de la institución;

d).- Se encargará del establecimiento y organización de las oficinas de la institución, proponiendo al consejo - los nombramientos y remociones de funcionarios y apoderados;

e).- Podrá asistir a las sesiones del consejo con voz informativa y deberá ser citado para ellas;

f).- Nombrar, remover, conceder licencias y toda clase de autorizaciones administrativas al personal de la institución en la forma y términos aprobados por el consejo;

g).- Preparar y someter al consejo los presupuestos de ingresos y egresos de la institución y las modificaciones que se hagan a los mismos;

h).- Las demás que el consejo señale.

E).- RELACION, VINCULACION Y/O DEPENDENCIA
CON OTROS ORGANOS DEL GOBIERNO

Como ya anteriormente se ha hecho referencia entidad paraestatal y entidad descentralizada son lo mismo, ambas de nominaciones acuñadas para el mismo fenómeno administrativo. Se ha dicho que los organismos lescentralizados, las empresas de -- participación estatal y los fideicomisos públicos son modalidades de la organización descentralizada que cuenta con un margen-

de autonomía que los hace distintos de los órganos desconcentrados, ya que no se encuentran supeditados por un orden de jerarquía a ninguna otra entidad, esa sustracción al principio jerárquico, tiene por efecto que el organismo descentralizado sea dotado con autonomía orgánica, esto es, con una serie de facultades que son oponibles a la administración centralizada y que pueden ser ejercitadas libremente.

Así las cosas, una entidad descentralizada es una organización personificada, y dotada de autonomía orgánica, ambos elementos son esenciales para una conceptualización que teóricamente distinga descentralización de la desconcentración. La primera existe cuando aparecen hermandadas esos dos elementos -- esenciales y para la segunda sólo es necesario que se derogen -- las reglas técnicas usuales (administrativas, financieras y contables) porque se trata de organismos no personificados con autonomía técnica y no orgánica. Este organismo, no tiene entidad jurídica y se encuentra subordinado a los poderes jerárquicos de la administración pública de la que forma parte.

Las diferencias esenciales autonomía orgánica y personificación que separan esas dos modalidades organizativas -- se consagraron formalmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en la que, en la exposición de motivos de la propia Ley el Ejecutivo Federal hace suya la distinción doctrinal a que se hace referencia, y el artículo 17 por -- primera vez en un texto legal incorpora la figura de la desconcentración. A su vez los reglamentos anteriores de las secretarías de estado y departamentos administrativos que se han formado de 1977 a la fecha, han hecho descansar en ese artículo tanto a los organismos de desconcentración territorial como a los de -- desconcentración funcional, corolario de lo anterior, es preciso que la descentralización implica la derogación de las facultades en las que se manifiesta la relación jurídica: facultad de

designación de los principales funcionarios de la Organización - descentralizada; facultad de mando; facultad de vigilancia; facultad de decisión; facultad disciplinaria; y facultad de resolución de Conflictos de Competencia, así hace que este Organismo - no dependa de ningún otro y que pertenezca a la entidad estatal - ya que, se repite, cuenta con autonomía orgánica y personificación, que lo hacen independiente respecto de la entidad estatal - y órganos que la componen.

No obstante lo anterior, la laguna que deja la derogación del principio jerárquico, es llenada por el control que ejerce el poder administrativo, lo que evita la pulverización de la función de la administración propia del Estado.

El control que ejercen los órganos centrales sobre los organismos paraestatales impide que la descentralización se traduzca en desmembramiento y asegura que sólo sea un desdoblamiento de la administración pública.

Sobre el organismo descentralizado que nos ocupa, se ejerce una serie de controles que son verdaderas ataduras.

En efecto, el control se puede definir como la verificación de la conformidad de una acción, con una norma que puede ser jurídica (se hablará de control de regularidad) o una norma de buena ejecución (de control de rentabilidad o de eficacia) el control esta indisolublemente vinculado a la autonomía de las entidades descentralizadas por lo que representa la relación o vinculación que tiene el Sistema de Transporte Colectivo con la administración centralizada.

Como se ha afirmado, con la creación de entidades paraestatales la administración pública centralizada ve reducidos drásticamente los poderes que se desprenden de la relación -

jerárquica y que tienden a dar unidad y cohesión a la acción administrativa. Sin embargo, el debilitamiento de esos poderes no significa que la administración descentralizada se desentienda de la vida y funcionamiento de la administración paraestatal, -- puesto que son parte del poder administrativo, por lo que debe vigilarlos, por medio de un control de legitimidad y por un control de oportunidad con lo que los mantiene bajo vigilancia. Por el primero toma parte en lo que se refiere a la toma de decisiones, aunque no de todas, sino solamente de las que une al ejecutivo con el organismo, mientras que el segundo, o sea, el funcional, implica medir el rendimiento y exigir la práctica de auditorías y eficiencia.

La relación directa más importante del Sistema de Transporte Colectivo con la administración centralizada se ejerce con el Departamento del Distrito Federal, ya que éste es el coordinador del Sector "Q" de Organismos Descentralizados. En efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las funciones que corresponden a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y determina las bases que permiten la organización sectorial, a fin de contar con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno, asimismo encomienda a las dependencias directas del Ejecutivo Federal, la coordinación de las acciones de aquellas entidades de la administración pública paraestatal que tengan relación estrecha con el sector de su responsabilidad, con lo que se quiere lograr una mayor coherencia operativa y evitar la duplicidad de funciones o contradicciones, y por último la propia ley referida establece que las entidades de la administración pública paraestatal conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal, a través de la secretaría de estado o departamento administrativo que el titular del Ejecutivo determine, y en este caso concreto, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En forma indirecta el Sistema de Transporte Colectivo también guarda relación con otras secretarías de estado, ya sea por las funciones que desempeña, así como las propias que -- permitan el desarrollo y existencia de dicho organismo; lo cual es empleado por el Gobierno Federal para tener un control sobre el Sistema de Transporte Colectivo.

Así, tiene relación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pues requiere de su autorización para enajenar o donar bienes de su propiedad, (artículo 61 de la Ley General de Bienes Nacionales); por otra parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto lleva el inventario de los bienes propiedad del Organismo, y es la que se encuentra facultada para dar de baja los que considere innecesarios o inútiles; lleva el control de adquisiciones que realiza el organismo; determina la tarifa del servicio que se presta, lo que hace por conducto del -- Comité Especial de Precios y Tarifas del Sector Público, en virtud, de que el Gobierno Federal tiene amplias facultades para fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios de interés -- para la economía nacional y el bienestar público; ella le exige al organismo sus presupuestos y programas de compras y adquisiciones de servicio, revisa sus sistemas de adquisición y almacenes, unifica las demandas de alta incidencia del sistema con -- otros organismos, fija las normas y especificaciones, investiga el mercado, verifica la capacidad técnica y financiera de los -- proveedores, dicta las bases para celebrar concursos, revisa contratos y sistemas, presta auxilio a la negociación en la inspección a las empresas; esta secretaría además autoriza el arrendamiento de bienes inmuebles y la celebración de contratos de prestación de servicios relacionados con dicha clase de bienes, y autoriza la adquisición de bienes provenientes del extranjero.

Con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tiene relación por cuanto al organismo que tratamos, dentro de -

su patrimonio cuenta con bienes nacionales que como es bien sabido pueden ser de dominio público o privado y por lo tanto le es aplicable la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que si el Sistema de Transporte Colectivo pretende enajenar un bien de dominio público, que ha sido desincorporado de tal régimen, requiere la autorización de dicha secretaría.

Por otra parte, las adquisiciones y enajenaciones de bienes que no son propiedad de la nación deben hacerse de --- acuerdo a los avalúos que practique la Comisión de Avalúos de -- Bienes Nacionales dependiente de dicha secretaría; asimismo lleva un registro de la propiedad federal; por último, se requiere la opinión autorizada de esta secretaría por cuanto se refiere - a las ampliaciones del servicio que presta ya que dentro de las funciones que tiene asignadas esta dependencia del Ejecutivo Federal se encuentra la de planear la distribución de la población, formular y conducir la política general de asentamientos humanos y formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo que se requieran en un territorio tan densamente poblado como el Distrito Federal y zona metropolitana.

Tiene relación el organismo descentralizado que - tratamos con la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que es ella quien impone criterios y base por cuanto se refiere a -- precios y subasta de los contratos de obra que celebra el Sistema de Transporte Colectivo; se encarga esta dependencia de llevar un padrón de contratistas, también se encarga de vigilar la contratación y ejecución de las obras previa la autorización que de las mismas realice; lleva un registro de los contratos de --- obra que celebra el organismo, autoriza el pago de estimaciones a los contratistas, por lo que estos deben informarle sobre el - estado y avance de la obra cuya ejecución en cualquier momento - puede ser inspeccionada, amén de que es la autorizada para recibir la obra construida y cualquier modificación debe ser también autorizada por ella.

Cuando requiere contratar un financiamiento inter-
no o externo, que implique la constitución de una obligación de-
pasivo requiere la vinculación con la Secretaría de Hacienda y -
Crédito Público, la cual puede aplicarle la Ley Federal de la --
Deuda Pública, porque es a ella a quien corresponde elaborar los
programas financieros del sector público y le concierne también-
autorizar a las autoridades paraestatales, la gestión y contrata
ción de créditos internacionales. Esta secretaría también super
visa la trayectoria financiera del organismo, así como la aproba
ción de los créditos concertados; lleva un registro de la deuda-
pública que mantiene el organismo; y, concede asesoramiento fi-
nanciero de todo tipo.

CAPITULO QUINTO

**AMPLIACION DEL SISTEMA DE TRANSPORTE
COLECTIVO "METRO" AL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE MEXICO**

CAPITULO QUINTO
AMPLIACION DEL SERVICIO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO
"METRO" AL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

a).- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La ampliación de la red de líneas con que cuenta el Sistema de Transporte Colectivo, "Metro", hacia zonas conurbanas del Estado de México, presenta controversias de índole diversa, ya que debe resolverse previamente la problemática competencial que establece el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se infiere el referido problema que se presenta en cuanto a la extensión mencionada.

De lo anterior, cabe hacer los siguientes cuestionamientos:

1.- ¿Se invadiría la esfera competencial del Estado libre y soberano de México?

2.- En caso de controversia de índole civil, penal, administrativa o laboral suscitadas en las instalaciones del sistema colectivo en el Estado de México, ¿Qué autoridad será la competente para su conocimiento?

3.- ¿Cuenta la Federación con facultades expresas o implícitas para ejercer jurisdicción sobre el territorio de los Estados que la forman?

4.- Los subsidios, pérdidas o utilidades que ocasionare la operación del Sistema de Transporte Colectivo en el Estado de México, ¿Por qué entidad de derecho público serían absorbidos?

5.- ¿Qué requisitos se deben reunir para que el Sistema de Transporte Colectivo se extienda al Estado libre y so

berano de México, sin que ello implique violación a la autonomía de ese Estado?

6.- El Sistema de Transporte Colectivo como servicio público de transporte ¿Podrá estar sujeto a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos del artículo 132 Constitucional?

7.- ¿La solución a las anteriores interrogantes - la otorgan el artículo 124, o el 132, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

8.- ¿Es posible la federalización del Sistema de Transporte Colectivo?

b).- EL FEDERALISMO EN MEXICO

El Federalismo que rige nuestro país, surgió del Congreso Constituyente que inició sus labores el 5 de noviembre de 1823, mismo que expidió la Constitución Federal de 1824, que estableció la forma Federal en el artículo 5o. y que en el artículo 7o. enumera los estados que la forman. Al respecto, cabe hacer notar que cualquiera que sea la creación histórica de la Federación, corresponde a la Constitución hacer la distribución de jurisdicción, entre ésta y sus componentes, por lo que, si la Federación se origina por un pacto entre Estados preexistentes, las entidades pactantes, transmitirán a la Federación determinadas facultades y se reservarán para sí las restantes; y por otro lado si la Federación se constituye por un Estado primitivamente centralista, que se reserva expresa, implícita o concurrentemente determinadas facultades, delegando, por exclusión, las demás -- a los Estados, que la forman.

Nuestra Constitución se coloca en el supuesto de que la Federación no nació de un pacto entre Estados preexistentes

tes, sino que surgió a la vida jurídica en virtud de que la República Mexicana decidió adoptar la forma federal, creando y delegando a los Estados que la forman, facultades que no se reservó en forma exclusiva, esto es, determinó concreta y específicamente las facultades de los Poderes Federales y las demás las delegó a las Entidades Federativas esa es, la razón de ser del artículo 124 Constitucional que a la letra dice:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Por otra parte, la distribución de facultades entre la Federación y los Estados que la forman, busca, en principio otorgar al Gobierno Federal competencia exclusiva para las cuestiones que afecten los intereses general del país y al gobierno de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes que lo integran.

Es pertinente aclarar que la regla general fué -- constituir el sistema rígido que se contiene en el artículo 124 Constitucional y que encuentra su expresión en el artículo 73, -- fracción XXX, del mismo ordenamiento, que consagra la existencia de facultades implícitas para la Federación y las llamadas facultades concurrentes.

Como ya antes se ha apuntado, los Poderes Federales tienen facultades expresas señaladas por la Constitución General de la República, por lo que cualquier ejercicio de facultades no conferidas, debe considerarse un exceso en la comisión, e implica, por tanto, una invasión de soberanía de los Estados que la forman, en los términos de la estricta interpretación del numeral 124 Constitucional. Corolario de todo ello es que las facultades de los Poderes Federales no pueden extenderse por análogo

gfa, por igualdad, ni por mayoría de razón, a otros casos distintos de los expresamente previstos por la Carta Magna.

En estricto sentido, parece ser indiscutible que nuestro sistema Federal, restringe las facultades federales dentro de una zona perfectamente limitada y determinada, sin embargo, la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, como válvula de escape, consagra las comunmente llamadas facultades implícitas, que permite a los Poderes Federales estar en posibilidad de actuar aparentemente fuera del ámbito constitucional que se les ha asignado y hasta cierto punto, o tal vez en forma plena y descarada, les permite invadir la esfera de atribuciones, que por mandato del referido artículo 124 Constitucional, corresponde a las Entidades Federativas.

En conclusión las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales concreta y determinadamente en alguna materia, en tanto que las facultades implícitas, en los términos de la fracción -- XXX del numeral 73 de la Carta Magna, son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo, o a cualquiera de los otros Poderes Federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas, pero el otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- a).- La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse;
- b).- Que sirva como un medio necesario para el -- ejercicio de la facultad explícita; y,
- c).- El reconocimiento y otorgamiento, por parte del Congreso de la Unión, de la necesidad de conceder la facultad implícita.

Por consiguiente, el primer requisito determina -

que la facultad implícita no es autónoma, sino que necesita para su existencia de una facultad explícita; ya que la existencia de la primera deriva de la segunda y en consecuencia no podrá ejercitarse sin esta; y por último que ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Judicial Federal pueden conferirse a sí mismos las facultades implícitas necesarias para ejercitar las explícitas, en virtud de que tienen que recibirlas del Poder Legislativo; y este, no sólo las otorga a los dos restantes, sino que también se las da a sí mismo.

Por otra parte, si bien es cierto que la existencia y otorgamiento de facultades implícitas, doctrinariamente se hace necesaria para llevar adelante las facultades explícitas de los Poderes Federales, también lo es que realmente, solo tiene por objeto justificar constitucionalmente la existencia de alguna ley o acto que no está expresamente conferido a los Poderes Federales por la Constitución Federal, pero no porque los Poderes Federales, para la expedición o realización de dicha ley o acto, hayan tenido en cuenta la existencia de facultades implícitas, sino que, solo se emplea como justificante.

Otro tipo de atribuciones con que cuentan los Poderes Federales son las que en la doctrina se denominan facultades concurrentes, que al igual que las implícitas son una excepción al principio que establece el artículo 124 Constitucional.

Las facultades concurrentes, son aquellas que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los Estados. Su existencia real, concreta y expresa no existe en nuestra Carta Magna, tal vez solo se infiere su existencia, aún cuando su deducción sea muy forzada y su uso haya sido reconocido por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que al igual que en el caso de las facultades implícitas, se justifique como constitucional una ley o acto de los Poderes Fe-

derales que no les esta conferido como atribución explicita. Así pues, existen en nuestro Derecho Constitucional algunas disposiciones que guardan la apariencia de facultades concurrentes, esto desde luego sin fincar oposición entre las facultades propias de la Federación y las atribuciones que correspondan a las Entidades Federativas, entre las que se encuentran las relativas a salubridad, a las vías de comunicación y a la educación.

En efecto, el artículo 73, fracción XVI, de la Ley Suprema dispone que al Congreso de la Unión corresponde legislar sobre salubridad general de la República, de donde se infiere que conforme al artículo 124 Constitucional, la salubridad local queda reservada a las Entidades Federativas; por otra parte, de acuerdo con la fracción XVII del referido artículo 73 el Congreso Federal tiene facultades para dictar leyes sobre vías generales de comunicación en consecuencia, por exclusión toca a los Estados legislar sobre vías locales. Por último, la fracción XXV del numeral en cuestión faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa, y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

De los razonamientos expuestos se desprende que las facultades concurrentes, no entrañan en sí, la existencia de una controversia, la cual tiene su origen, cuando los Poderes Federales, por la supremacía subjetiva con que se conducen, hacen suyas atribuciones que no les estan expresamente conferidas y que con apoyo en el artículo 124 Constitucional le corresponden a los Estados, y que para justificar su actuar pretenden fundarla en las facultades en comento y hacer creer al gobernado de que sí se trata de un acto o ley que puede ser realizado por las Entidades Federativas, dada la supremacía de la Federación y que también ella puede ejercitarla.

c).- LA AUTONOMIA DE LOS ESTADOS

Por lo que se refiere a este tema, el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental a la letra dice:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

El jurista Ignacio Burgoa afirma: "la órbita autárquica de los Estados dentro de nuestro régimen federal se extiende a las siguientes materias: a).- Democrática, elegir a sus órganos de gobierno; b).- Constitucional, pueden darse sus propias Constituciones; c).- Legislativa, expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión; d).- Administrativa, aplicación de su legislación en su gobierno interno; y, e).- Judicial dirimir conflictos jurídicos en los caso no atribuidos expresamente a la jurisdicción federal" -- (25).

La autoridad estatal se ha visto disminuída en forma escandalosa por las frecuentes adiciones y reformas a nuestra máxima Ley, que han hecho que los poderes federales vayan ---

[25].- Burgoa Urihuela, Ignacio.- "Derecho Constitucional - Mexicano.- Edit. Porrúa S.A., México, D.F. 1973, pág. 513.

abarcando las facultades que, en principio, correspondieron a -- los Estados, por lo que incluso se podría llegar a pensar que -- existe de hecho una violación al pacto federal típico que creó a los Estados Unidos Mexicanos. En poco más de medio siglo de vida de la Carta Magna de 1917 han quedado reducidos a una categoría que indignaría y llenaría de vergüenza a nuestros grandes federalistas.

Como ya antes se ha expresado, las bases que delimitan las facultades entre los Estados y la Federación se encuentran consignadas en el numeral 124 de la Ley Fundamental, sin -- embargo, diversos artículos también establecen obligaciones y limitaciones para los Estados, a pesar de que el artículo 40 habla de Entidades Libres y Soberanas, que como también ya antes se ha dicho no se les permite el ejercicio de su soberanía porque va -- en contra de su naturaleza misma, por lo cual la doctrina mexicana justifica la terminología que se emplea en la Ley Suprema, -- aduciendo que en realidad se habla de autonomía, de la cual gozan las Entidades Federativas en forma cada día más quebrantada.

Por otra parte, al igual que la Federación, en -- los Estados se cuenta con tres poderes a saber: el Ejecutivo, representado por el Gobernador; el Legislativo, integrado por la -- Legislatura Local y el Poder Judicial, formado por el Tribunal -- Superior de Justicia.

Las Entidades Federativas se encuentran facultadas para arreglar entre sí sus respectivos límites, pero esos -- arreglos requieren la aprobación del Congreso de la Unión, pero -- por otro lado, tienen prohibido por mandato Constitucional; a).- Celebrar alianza o tratados con otros Estados o Naciones Extranjeras; b).- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que circulen por su territorio; d).- Gravar directa o indirectamente la entra

da o salida de mercancías; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales; requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía, expedir disposiciones fiscales que importen diferencias en razón de la procedencia de las mercancías; e).- Emitir títulos de deuda pública, celebrar empréstitos, salvo para ejecución de obras destinadas a incrementar sus ingresos.

Las Entidades Federativas tienen la obligación de entregar sin demora a los criminales de otro Estado o del extranjero a la Federación, asimismo los Gobiernos de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes Federales.

d).- EL TERRITORIO NACIONAL DOMINIO DIRECTO Y ORIGINARIO DE LA NACION.

Generalmente se considera al territorio, como uno de los elementos que constituyen el Estado, de importancia equiparable al poder de mando y a la población que en él se asienta, por ello incluso se ha conceptualizado al Estado como la integración de un poder público que se ejerce sobre la población comprendida dentro de un espacio determinado.

Las anteriores manifestaciones desde luego adolecen de profundidad analítica pero, en atención a que su desarrollo no es el móvil principal de este trabajo, daré un concepto genérico de que es el territorio entendiendo por éste el ámbito espacial de validez del orden jurídico que integra al Estado, y que debe considerarse en forma tridimensional, ya que comprende el plano terrestre, tanto el espacio situado arriba de éste, como el que se encuentra hacia abajo, al que algunos autores han -

denominado forma cónica, cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra.

Así visto lo anterior, la identificación, linderos, colindancias e integración del territorio nacional se encuentra perfectamente determinado por los artículos 42 a 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiéndose destacar que el plano superficial se encuentra delimitado por las fronteras reconocidas por los Estados vecinos, sin que en la actualidad el Estado Mexicano tenga problemas de carácter limítrofe con alguno de sus vecinos fronterizos al Norte o al Sur, y aun cuando al Oriente y al Occidente limita tanto con el Golfo de México y Mar de las Antillas como con el Océano Pacífico, donde pretende ejercer su soberanía hasta las 300 millas náuticas que reconoce como mar patrimonial pero que la comunidad internacional considera que dicha extensión es superior a la permisible ya que dicha comunidad tan solo reconoce 50 millas náuticas.

Ahora bien, en el ámbito local el territorio de un Estado, por sí mismo, no tiene aparejada problemática alguna, sin embargo, cuando se le relaciona con los demás elementos que lo integran de inmediato se aprecian cuestionamientos de índole diversa, puesto que si la población es quien lo detenta, el Estado es quien ejerce su poder de mando sobre la población asentada en el territorio, de lo que se infiere el siguiente cuestionamiento: ¿A quién pertenece el territorio? ¿Será a la población que la detenta o al Estado que ejerce poder de mando sobre dicha porción? ¿La propiedad concede un derecho absoluto o relativo?

Respecto de dichas interrogantes sólo por lo que se refiere al estudio que nos ocupa, considero que la respuesta nos la da la propia Constitución de 1917 al establecer en su artículo 27 que la propiedad de tierras y aguas comprendidas den-

tro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, ya que, la propiedad actual deriva de la que se formó durante la colonia, pues la Nueva España pertenecía a los Reyes de España. Por lo que el principio absoluto de la autoridad del Rey, que era dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria, dando como consecuencia que el monarca fue ra dueño a título privado de tierras y aguas, como cualquier particular, entonces, con la declaración de independencia ese derecho fué transferido con el mismo carácter, a el Imperio, después a la República y actualmente a la Federación, por ello la Nación tiene el derecho pleno sobre tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga el dominio de ellas a los particulares, - en forma derivada, a la que se le conoce con la denominación de propiedad privada, la cual se sitúa en un plano de inferioridad e independencia a la originaria y directa que mantiene el Estado Mexicano para sí y por conducto de sus órganos representativos.

Luego entonces el derecho constitucional mexicano reconoce la corriente francesa del absolutismo y al mismo tiempo las teorías revolucionarias de la propiedad, ya que se aplica en lo singular el régimen absoluto y otorga a sus pobladores el relativo.

Así pues, nuestra actual constitución sigue acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, y consagra en favor de este un dominio real y concreto, pero al mismo tiempo establece la propiedad derivada, la cual otorga a los particulares, como una garantía individual que impide la restitución al propietario originario que es la Nación, es por ello, que cuando es indispensable la reivindicación, se hace necesario el acto jurídico denominado expropiación que opera sólo en los casos y bajo las condiciones que al efecto señala la propia Ley Fundamental y no en algún otro caso. El resultado de

esta argamasa es el equilibrio indispensable para lograr la armonía de los elementos que integran al Estado Mexicano.

Corolario de lo anterior, el titular del dominio originario y directo del territorio nacional, es la Federación representada por el Gobierno Federal, por ello la jurisdicción federal cubre geográficamente toda la extensión del territorio nacional, pero no incluye, sino por razón de la materia, a la jurisdicción de sus Estados miembros y estos ejercitan su jurisdicción sobre el espacio en que se encuentran asentados pero sin que por ello se incluya la materia federal.

A este respecto el maestro Felipe Tena Ramírez --- opina: "Lo que no pudimos admitir en la relación de la Nación con su territorio (donde sí existe el dominium y no simplemente el imperium según nuestra Constitución), hemos de aceptarlo en la relación de los Estados miembros con el territorio dentro del cual ejercen su jurisdicción. A menos de fraccionar el dominium eso que la Constitución llama la propiedad originaria de la Nación, hemos de convenir en que los Estados miembros no gozan sino del imperium sobre las personas que se encuentran dentro de los límites de su demarcación". (26).-

Agrega el citado catedrático: "Congruente con el criterio sustentado, la fracción XIX del 73 concede facultad al Congreso de la Unión para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos. Dichos terrenos son los que la autoridad no ha destinado al uso público ni cedido a título oneroso a particulares, sino como dice el artículo 2o. de la Ley de 1894, es decir aquellos-

(26).- Tena Ramírez, Felipe.- "Derecho Constitucional", - Edit. Porrúa S. A., 13a. Edición, México, D.F. --- 1975, pág. 190.

que, por no ser objeto de propiedad privada hasta ahora, permanecen en el acervo de los bienes que integran el dominio originario de la Nación en espera de que se transmita su dominio derivado a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, - para emplear los mismos términos del artículo 27. Pues bien; si el territorio de los Estados perteneciera a éstos, no se explicaría porque no son los Estados, sino la Federación, quienes pueden legislar sobre terrenos que, como los baldíos caen bajo el dominio de la Nación. Es el Congreso el que legisla sobre terrenos baldíos, porque ellos pertenecen a la Nación, que en el Sistema Federal se confunde para los efectos jurídicos con la Federación la que representa aquélla. Y es la Nación la propietaria de tales terrenos en virtud del dominio originario que le reconoce el artículo 27 sobre las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, tal como la legislación Española la consagraba la propiedad del monarca sobre los baldíos".

En aparente contraposición a la tesis que se viene exponiendo, el artículo 132 de la Constitución actual (igual al 125 de la de 1857, reformado en 1901), establece lo siguiente: "los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al ser-

vicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la Ley (General de Bienes Nacionales) que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva".

A primera vista pudiere parecer que los inmuebles a que se refiere el precepto transcrito se segregan del patrimonio de la Entidad Federativa para incorporarlos al de la Federación cambiando en consecuencia su jurisdicción; de ser así, habría que admitir la propiedad del Estado respecto a su territorio, pues de otro modo no se justificaría el requisito de que para desmembrarse un inmueble de determinado Estado se necesita el consentimiento de éste.

Pero si se examina con atención el artículo en cuestión se advertirá que nada tiene que ver con la propiedad del territorio, sino tan solo con la jurisdicción.

El territorio sirve para los Estados como base o asiento de su jurisdicción, por lo que el límite, en el espacio, de cada jurisdicción se marca en la superficie sobre la cual se ejerce. El artículo 132 no hace otra cosa que erigir la jurisdicción federal en sitios enclavados en el territorio que cae --

bajo la jurisdicción de los Estados, mismos que tienen jurisdicción dentro de las zonas territoriales que a cada uno corresponden; pero como una excepción se excluyen de dicha jurisdicción - ciertos lugares que, según el artículo 132 ingresan a la jurisdicción federal. Es pues, un caso de ampliación de jurisdicción, no de desplazamiento en la propiedad territorial.

La jurisdicción consiste en la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio. La relación entre dicha facultad y el territorio, es decir, el aspecto territorial de la jurisdicción, la consignan las fracciones I y II del artículo 121, que previenen la territorialidad de las leyes en un Estado y el régimen de los muebles e inmuebles, según la Ley del lugar donde están ubicados .

e).- LA JURISDICCION DE LOS PODERES FEDERALES
RESPECTO DE LOS INMUEBLES DESTINADOS POR
EL GOBIERNO DE LA UNION AL SERVICIO PU-
BLICO (ARTICULO 132 DE LA CONSTITUCION-
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Al través del desarrollo del presente estudio he-
mos analizado lo que constituye el servicio público, y se ha es-
tablecido la importancia de que su prestación requiere de insta-
laciones para llevarlo a cabo.

Ahora bien, dichas instalaciones pueden estar si-
tuadas en cualquier lugar del territorio nacional, respecto del-
cual, como ya quedo apuntado, la Nación tiene la propiedad origina-
ria y directa. Al efecto el artículo 121 de la Constitución Fede-
ral establece, en su fracción II, que tanto los bienes muebles co-
mo inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación, --
esto es el principio "Locus Regit Actum", motivo por el que la -
sana lógica indica que los bienes de propiedad de la federación -
destinados a un servicio público, son objeto de aplicación de --
las leyes que rigen en el lugar de su ubicación, sin embargo, el
contenido del dispositivo 132 de la Constitución General de la --
República, es una excepción a la regla indicada en el numeral --
121, que comprende varias disposiciones como son las siguientes:

- 1o.- determina en forma concreta la propiedad fe

deral de los fuertes, los cuarteles, almacenes generales de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público, o al uso común. Como se observa, y por lo que respecta al caso que nos ocupa, el Sistema de Transporte Colectivo es un servicio público en los términos del decreto que lo crea, por lo que, los inmuebles que se requieren para su prestación deben ser de propiedad federal.

2o.- Impone sobre los bienes que menciona la jurisdicción de los Poderes Federales; lo anterior, no puede considerarse como acto de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados en que se encuentran ubicados dichos inmuebles, pues como ya ha quedado indicado, la Nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, por lo que en esa virtud el artículo 132 establece, por una parte, la propiedad directa y originaria de la Federación sobre los inmuebles a que se refiere el precepto, y por la otra, impone respecto de los mismos la jurisdicción federal, como excepción a la disposición general contenida en el numeral 121 de ese mismo ordenamiento legal.

3o.- Condiciona la sujeción de los bienes inmuebles que menciona a la jurisdicción de los Poderes Federales, sometiénolos a las disposiciones que se contienen en la Ley General de Bienes Nacionales.

El precepto constitucional en comentario impone -

su aplicación, por cuanto se refiere a los bienes que en el momento de la promulgación de la Constitución detentaba la Federación, por lo que la justifica, y respecto de los bienes que en lo sucesivo adquiriera la Federación, condiciona su aplicación a que las legislaturas de los Estados en que se encuentren ubicadas, otorguen su aprobación.

Obsérvese que en el presente caso no se discute la propiedad de los inmuebles que se pretenden afectar, puesto que como ya tantas veces se ha mencionado, el propietario originario y directo de todo el territorio es la Federación; tampoco se alude a forma de reivindicación de los mismos, para el caso de que un tercero tenga la propiedad derivada, puesto que la reincorporación puede obtenerse por cualquier medio reconocido por la ley, ya sea por medio de un contrato de compraventa, o de cualquier otro acto de derecho privado, o bien de un acto de derecho público como lo sería la Expropiación. Sino que dicho precepto legal sólo impone la jurisdicción de los Poderes Federales sobre dichos inmuebles, ya que no tiene nada que ver con la propiedad del territorio, porque este sólo sirve a los Estados como base o asiento de su jurisdicción, esto es, el límite en el espacio de cada jurisdicción se marca en la superficie del territorio sobre el cual se ejerce, y el referido artículo 132 sólo erige la jurisdicción federal en sitios enclavados en el territorio que cae bajo la jurisdicción de los Estados, es pues un caso de-

ampliación de jurisdicción y no una invasión de soberanía estatal.

Las afirmaciones antes vertidas, en igual forma, apoyan al criterio que se sostiene en líneas precedentes en el sentido de que el artículo 132 que se analiza, es una excepción a la regla impuesta en el numeral 124, y no como salta a primera vista, una contradicción entre ambos preceptos constitucionales.

Igualmente se sostuvo en el presente estudio que el artículo 132 constitucional justifica la jurisdicción de los Poderes Federales, sobre los bienes inmuebles que dicho precepto señala y que la Unión detentaba como propietaria desde antes de la promulgación de dicho cuerpo de leyes, y sólo condiciona su aplicación en las nuevas adquisiciones a la aprobación de las legislaturas locales. Sin embargo, es prudente cuestionar ¿Qué pasará si tales legislaturas se niegan a otorgar su consentimiento?

En verdad que es difícil el planteamiento; puesto que puede darse el caso en el que un inmueble, que a través de determinado acto jurídico, ha regresado a ser del dominio de la Federación, es destinado a la prestación de un servicio público, como sería en la especie el del transporte, que no puede ser sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales, porque la legis

destinados al servicio público o al uso común con anterioridad - al 1o. de mayo de 1917, o de los señalados en los artículos 2o., fracciones II y IV, y 29, fracciones I al XI y XIV, de esta ley, Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable.- El Decreto mediante el cual el Gobierno Federal afecte un bien a la realización de fines o servicios públicos, surtirá efectos de notificación a la legislatura del Estado a partir de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación. En tanto la Legislatura resuelve, se reputará que dicho bien se halla sujeto al régimen de los de dominio público.- Tratándose de bienes inmuebles que - sean utilizados en fines de utilidad pública se presumirá que la legislatura local ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los treinta días posteriores a aquel - en que reciba la respectiva comunicación del Ejecutivo Federal,- excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que inaugure su período inmediato de sesiones. Se estará a lo dispuesto por el artículo 120 Constitucional.- La negativa expresa de una legislatura, exclusivamente para lo relacionado con la jurisdicción local, dejará colocado - el inmueble en la situación jurídica de los de dominio privado.- Establecida la jurisdicción federal, los Estados no podrán gravar los bienes de dominio público en ninguna forma, ni tendrán - eficacia alguna respecto de ellos las disposiciones generales o individuales que emanen de cualesquiera de sus autoridades, a menos que obren en auxilio o por encargo de las federales."

f).- SOLUCION AL PROBLEMA PLANTEADO.

A través del desarrollo de este modesto trabajo - se ha elaborado un panorama de la problemática que a mi juicio, - acarrea la introducción del Sistema de Transporte Colectivo ---- "Metro" al Estado Libre y Soberano de México, por lo que siguiendo el método mayéutico de Platón, para encontrar el objetivo final que motivó esta tesis, daremos respuesta a las interrogantes que surgieron en el planteamiento del problema.

1.- INVADE O NO LA ESFERA COMPETENCIAL DEL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

A esta primera interrogante debe decirse que la - misma, sólo puede plantearse en el caso que la Federación por sí misma, y en uso de las facultades que le concede la Constitución General de la República, quisiera llevar a cabo la ampliación -- del Sistema de Transporte Colectivo a la zona metropolitana del Estado de México, ya que en ningún otro sería posible su cuestio namiento.

En un primer supuesto debemos dejar asentado que- sí se violaría la esfera de autonomía competencial del Estado de México, por las siguientes razones:

a).- En el caso de que se siguiera la idea o prín cipio de que el Sistema de Transporte Colectivo siguiera depen--

diendo del Departamento del Distrito Federal, tendría que haber un concurso de aprobaciones por parte de esta Entidad Federativa y el Estado de México, en virtud de lo establecido en el artículo 40 de la Carta Magna, donde se manifestó: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior:..." De lo anterior se reconoce su autonomía, por medio de la cual no puede realizarse ninguna obra pública, llámese calle, avenida o Sistema de Transporte Colectivo, sin tomar en consideración su voluntad, ya que la misma Constitución Política del Estado de México, dice en su artículo 10. que: "El territorio del Estado de México es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda". Además por lo ordenado en el artículo 50. de ese documento, "El Estado de México ejerce su soberanía en toda la extensión de la superficie territorial que le corresponde, de acuerdo con el artículo 10. de este capítulo".

Lo anterior se lleva a la práctica con el contenido del artículo 13; que a la letra dice: "El Estado de México, como Entidad Jurídica, constituye una persona moral capaz de derechos y obligaciones".

De lo anotado podemos sostener que para que el --

Sistema de Transporte Colectivo se extendiera hasta dentro del territorio de su estado vecino, deberán solucionarse varios problemas fundamentales.

1).- No dudando de la bondad del Sistema de Transporte Colectivo y el correspondiente servicio que prestaría a -- los habitantes de ambas entidades federativas debería resolverse el capital o presupuesto que se utilizaría para ese objetivo. -- ¿Quién lo erogarí el Departamento del Distrito Federal o el Gobierno del Estado de México?.

En el caso de que lo desembolsara el Estado de México por encontrarse utilizando su territorio, bajo que jurisdicción quedaría el servicio y las implicaciones jurídicas que ello traería?.

¿Quién administraría los ingresos por concepto de tarifas y bajo quién quedaría su administración?.

¿El personal, con quién tendría establecida su relación de trabajo?.

Como consecuencia creemos que no sería práctico -- ni jurídico admitir que se hicieran realidad estos problemas, -- considerando que no puede introducirse el Sistema de Transporte Colectivo al Estado de México, o a cualquier otro, por medio de -- la organización y constitución jurídica con que actualmente se encuentra funcionando, por el contrario creemos que este servicio público hace la necesidad, dada su utilidad y modernidad, de

buscar nuevas formas jurídicas y prácticas para solucionar las -
necesidades colectivas de un mayor número de ciudadanos.

Este servicio es una clara muestra de la evolu---
ción de la sociedad y del Derecho.

Hace 40 años nadie se imaginaba el funcionamiento
y existencia del Sistema de Transporte Colectivo, y mucho menos-
la problemática jurídica que ahora se nos presenta.

A problemas nuevos, soluciones nuevas, atrevidas-
audaces.

Consideramos que en un primer momento debe fede--
ralizarse el Sistema de Transporte Colectivo como sustituto de -
los medios de transporte, que actualmente tienen vigencia en el-
área metropolitana, con lo que se evitaría desde la grave conta-
minación ambiental que sentimos, hasta un mayor equilibrio del -
ciudadano que evitaría gran número de horas en su transportación.

Lo anterior como cualquier actividad en la que in-
terviene lo económico deberá enfrentarse a grupos de poder que -
detentan las concesiones del transporte, pero que deben subordi-
narse al interés de las mayorías.

Esto permitiría, además, implementar una red de ---
transportación alimentadora a través de autobuses, con lo que se
terminaría en gran parte con la problemática y se regularía este
aspecto de tanta trascendencia en función del bien público tempo
ral.

Ahora bien, en el momento actual, quizás no propi
cio para tomar ese tipo de decisiones que implican consecuencias
económico-políticas, creemos que se podría solucionar transito--
ría o parcialmente, esta problemática, por medio de un Convenio-
Unico de Coordinación entre ambos gobiernos para prestarse mutua
asistencia en cuanto a la construcción, funcionamiento y explota
ción del servicio público, máxime que las tarifas del transporte
en el Estado de México siempre han sido más altas, por lo que --
por la simple entrada al Estado de México o vicerversa se incre-
mentaría el costo del pasaje; en cuanto a los problemas penales,
civiles o administrativos se estaría al principio locus regit---
actum mientras que la situación laboral se podía sujetar a la -
adscripción del trabajador, máxime que la Ley Laboral debe ser -
uniforme.

2.- CUENTA LA FEDERACION CON FACULTADES EXPRESAS
O IMPLICITAS PARA EJERCER JURISDICCION SOBRE
EL TERRITORIO QUE LA FORMA.

Por lo que se refiere a esta interrogante el artículo 73 en su fracción XVII otorga facultad expresa a la Federación por conducto del Congreso de la Unión para dictar leyes - sobre Vías Generales de Comunicación.

Ahora bien, la forma que actualmente opera en el Sistema de Transporte Colectivo, podría ser considerado como vía general de comunicación, puesto que su cometido se adecua a una de las hipótesis que contempla el artículo 10. de la Ley de Vías Generales de Comunicación que establece a la letra en la parte - conducente:

"Son Vías Generales de Comunicación:

V.-Los ferrocarriles;

a).- Cuando comuniquen entre sí a dos o más Entidades Federativas;

b).- Cuando en todo o en parte del trayecto estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de 50 kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país y -- que no operen fuera de los límites de las poblaciones;

c).- Cuando entronquen o conecten con algún otro-

de los enumerados en esta fracción, siempre que presten servicio público, exceptuándose las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país;

d).- Los construidos en su totalidad o en su mayor parte por la federación;

e).- Los ferrocarriles particulares, cuando sean auxiliares de una explotación industrial y hagan servicio público".

La afirmación aducida en el sentido de que el Sistema de Transporte Colectivo puede ser considerado Vía General de Comunicación encuentra su fundamento en el inciso a), es decir, "cuando comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas", como es el objeto de nuestro estudio.

Proponemos además adicionar el artículo 10. de la Ley de Vías Generales de Comunicación con una nueva fracción en la cual el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", sea considerado específicamente vía general de comunicación, servicio prestado a través de un Organismo descentralizado del Gobierno Federal, sectorizado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es decir, el Sistema de Transporte Colectivo cambiaría su esfera jurídica de Organismo Descentralizado del Distrito Federal a un Organismo Descentralizado Federal dependiente de la Dependencia indicada con las consecuencias legales que ello implica.

Sin embargo debe hacerse notar que si se emprendiera la ampliación que se propone, y que tanta falta hace, dirigiéndolo hasta la zona metropolitana del Estado de México, entonces sí podría ser catalogada en forma inobjetable como Vía General de Comunicación ya que surtiría plenamente la hipótesis prevista por el artículo 10., fracción IV inciso a).- de la referida Ley de Vías Generales de Comunicación, puesto que:

a).- La voz ferrocarril que se emplea en la Ley de Vías Generales de Comunicación significa según el diccionario de la Real academia de la Lengua Española; *"Camino con dos filas de barras de hierro paralelas, sobre las cuales ruedan los carruajes arrastrados generalmente por una locomotora"... "Suburbano el que pone en comunicación el centro de las grandes ciudades con los núcleos populares, industriales etc."*

b).- El Sistema de Transporte Colectivo "Metro", es un ferrocarril, según se concluye de la lectura del Decreto de creación de dicho organismo, que se concibió "para construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial para el transporte Colectivo en el Distrito Federal.

Por otro lado, en nuestra segunda hipótesis no se requiere ninguna facultad de la Federación para ejercer jurisdicción en el Estado Libre y Soberano de México, por cuanto al servicio público de transporte, vía Sistema de Transporte Colectivo se refiere, ya que éste se encontraría bajo la jurisdicción

de los gobiernos de las Entidades Federativas correspondientes, pues no debemos olvidar que la jurisdicción tratándose de vías de comunicación, se ejercita en forma concurrente, esto es, si se trata de Vías Generales de Comunicación existe jurisdicción Federal pero si se trata de vías locales de comunicación, la jurisdicción corresponde a la Entidad Federativa de que se trate.

3.- EN CASO DE CONTROVERSIAS DE INDOLE PENAL,
CIVIL, ADMINISTRATIVA O LABORAL SUSCITA
DOS EN LAS INSTALACIONES DEL SISTEMA DE
TRANSPORTE COLECTIVO EN EL ESTADO DE ME-
XICO. ¿ QUE AUTORIDAD ES COMPETENTE PARA
SU CONOCIMIENTO".

Antes de avocarnos a la solución del problema debe aclararse que la respuesta se proporciona para el caso de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo a la zona metropolitana del Estado de México, ya que en el supuesto de conexión de Sistemas de Transporte Colectivo de ambas entidades federativas, la respuesta es obvia, la autoridad competente es la del Estado Libre y Soberano de México.

Aclarado lo anterior nos situamos en la hipótesis de que si el Sistema de Transporte Colectivo "Metro" fuera una -- Vía General de Comunicación y por ello la jurisdicción que impone es la federal, de conformidad con la regla general prevista -- por el artículo 73,fracción VII, ya apuntada y por lo que se refiere a la materia jurisdiccional (decisión de los tribunales) -- debe decirse que el artículo 104 Constitucional en su fracción I establece:

"Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

1.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados -- por el Estado Mexicano, cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal..."

Como se observa en materia civil y penal, existen tanto materia federal como el orden común, cuando se trate de -- resolver una controversia de tal índole, son competentes para -- su conocimiento y resolución los tribunales federales.

A mayor abundamiento, el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece en la --- fracción I que:

"Los jueces de Distrito del Distrito Federal en materia penal conocerán:"

1.- De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

a).- Los previstos en la leyes federales y en los tratados;

b).- Los señalados en los artículos 2o., a 5o. --

c).- Los oficiales o comunes cometidos en el extranjero por los Agentes Diplomáticos, personal oficial de las delegaciones de la República y consules mexicanos;

d).- Los cometidos en las embajadas y delegaciones extranjeras;

e).- Aquellos en que la federación sea sujeto pasivo;

f).- Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g).- Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h).- Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio este descentralizado o concesionado;

i).- Los perpetrados en contra del funcionario de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;

j).- Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación.

En la cuestión que nos ocupa encontraría adecuación especial las hipótesis previstas en los incisos h) e i), en

las exclusivas hipótesis que en cada caso se contemplan y en el orden general por disposición expresa del artículo 5o. de la Ley de Vías de Comunicación (general) que a la letra dice:

"Corresponderá a los tribunales Federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora una empresa de vías generales de comunicación, -- así como de los delitos contra la seguridad o integridad de las obras o contra la explotación de las vías, y los que se intenten o consumen con motivo del funcionamiento de sus servicios, o en menoscabo de los derechos o bienes muebles o inmuebles propiedad de las empresas o que estén bajo su responsabilidad".

La aplicación del precepto legal ha sido reiterado por la Jurisprudencia.

Por su parte el artículo 42 de la Ley Orgánica -- del Poder Judicial de la Federación establece en su fracción I, -- lo siguiente:

"Los Jueces de Distrito del Distrito Federal en materia Administrativa conocerán:

1.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

A este respecto de conformidad con las estadísticas publicadas en los informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1965 a la fecha son menos de 100 los casos que se han presentado, y aún se cuestiona si en el caso del procedimiento administrativo podría aplicarse por analogía la regla general prevista en el artículo 5o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Por su parte el artículo 43, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial literalmente dice:

"Los jueces de Distrito del Distrito Federal en Materia Civil conocerán:

Fracción I.- De las controversias del orden civil que se susciten entre particulares con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando el actor elija la jurisdicción federal en los términos del artículo 104, fracción I de la Constitución".

En este caso en particular los tribunales federales son competentes para conocer de las contiendas de carácter -

civil que se susciten por la aplicación de las leyes federales, como en el caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación, sin embargo, tanto la Constitución en su artículo 104, fracción I, como en el que se transcribe prevén la jurisdicción concurrente para el caso de que la parte actora elija la jurisdicción local la controversia sólo afecta intereses particulares. Tal criterio ha sido reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se aprecia de la lectura del precedente sustentado por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el precedente número 36 publicado en la página 37 del Informe rendido por su Presidente al concluir el año de 1984, que dice:

"COMPETENCIA ARTICULO QUINTO DE LA LEY DE VIAS --
 GENERALES DE COMUNICACION.- Aunque sea exacto que según el artículo 5o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, corresponde a los Tribunales Federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora una empresa de Vías Generales de Comunicación, también lo es que, de acuerdo con el artículo 104, fracción I, de la Constitución General de la República, cuando las controversias suscitadas con motivo del cumplimiento o de la aplicación de leyes federales sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 133 de la Carta Magna, la Constitu---

ción es la Ley Suprema de la República Mexicana, por lo que sus normas prevalecen sobre las demás leyes federales o locales, como es la de Vías Generales de Comunicación aplicable; por ello, en vista de la concurrencia de fuero que se da en el caso a estudio, y que el actor eligió el común, esa elección determina la competencia del juez que previno".

Los anteriores preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se refieren desde luego, a los Juzgados de Materia especializada que tienen jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco, por lo que se refiere a los Juzgados de Distrito de las entidades federativas restantes su competencia se rige por lo dispuesto en la propia Ley, pero el artículo 45 que es del tenor literal siguiente:

"Fuera del Distrito Federal, los Jueces de Distrito conocerán de todos los asuntos a que aluden los artículos 41 a 43 de esta Ley".

Por último respecto, de la materia laboral cabe advertir que la Legislación de Trabajo, desde su nacimiento, por lo que se refiere a su contenido, ha sido de carácter federal y por ello el cuestionamiento en cualquier forma, espacio o tiempo es el mismo, tiene carácter federal.

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo es de observancia general en toda la República, también lo es que su aplicación corresponde a las autoridades de los Estados, con excepción de los casos previstos en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley".

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Fracción XXXI.- La aplicación de las leyes del -- trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a).- Ramas Industriales.

- 1.-Textil;
- 2.-Eléctrica;
- 3.-Cinematográfica;
- 4.-Hulera;
- 5.-Azucarera;
- 6.-Minera;

7.-Metalúrgica y Siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8.-De los hidrocarburos;

9.-Petroquímica;

10.-Cementera;

11.-Calera;

12.-Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

13.-Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14.-De celulosa y papel;

15.-De aceites y grasas vegetales;

16.-Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

17.-Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18.-Ferrocarrilera;

19.-Maderera básica, que comprende la producción de aserraderos y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

20.-Vidriera, exclusivamente por lo que toca a -

la fabricación de vidrioplano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y,

21.- Tabacalera que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

b).- Empresa.

1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

2.- Aquellas que actúan en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; y,

3.- Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la Ley reglamentaria correspondiente."

Como se advierte de la transcripción que antecede los conflictos laborales tratándose de la materia ferrocarrilera, corresponde dirimirla a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

También debe hacerse notar que tratándose del derecho del trabajo es importante señalar que la relación laboral puede establecerse entre los particulares, aun y cuando el patrón pudiera ser una persona moral privada u oficial y sus relaciones se rigen por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional; o bien que el patrón sea el Estado sus relaciones se rigen por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional. En el caso que nos ocupa los trabajadores ferrocarrileros se rigen por el apartado "A" y los del Sistema de Transporte Colectivo por lo dispuesto en el apartado "B" de dicho artículo.

El Sistema de Transporte Colectivo ampliado hasta la zona metropolitana del Estado de México, como organismo nuevo podrá ser sujeto pasivo en cualquiera de los dos apartados, puesto que en primer lugar el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en su fracción XXXI, fija el criterio de aplicación en lo que se refiere a que los sujetos activos realicen sus labores en cualquiera de las ramas industriales o empresas que indica, y como ya vimos la ferrocarrilera ha sido considerada rama industrial en la que la aplicación de la Ley Federal del trabajo correspon-

de las autoridades federales.

En segundo lugar el apartado "B" del propio artículo 123 Constitucional regula las relaciones limitativamente entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores, el artículo 10. de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático va aún más allá de ese límite al establecer:

"La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumerán: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximiliano Avila Camacho, Hospital Infantil, así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicio público.

Como se observa esta disposición legal amplía la aplicación de la misma "a otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicio-

público". Es tan amplia esta disposición que se antoja difícil - concebir un organismo que sea del estado en que no exista función de Servicio Público, ya que esa no es precisamente la función del Estado.

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

1.- Los medios de transporte se clasifican en: terrestres, acuáticos y espaciales. El más usado y económico es el terrestre que se suministra por medio de autobús, trolebús, tranvía, automóvil, ferrocarril y, el más importante por su rapidez y economía el Sistema de Transporte Colectivo, "Metro".

2.- El Sistema de Transporte Colectivo se creó por decreto presidencial de fecha 19 de abril de 1967, - sus objetivos fundamentales son: resolver problemas de contaminación y transportación masiva, rápida, a bajo costo y con la mayor comodidad, siendo además uno de los servicios públicos más importantes con que cuenta la población.

3.- La prestación de los servicios públicos esta a cargo del Estado, el cual por medio de la función administrativa, depositada en el Ejecutivo Federal, lo puede crear, organizar, desarrollar, transformar, modificar e incluso suprimir, aún cuando la realización del mismo pueda quedar a cargo de particulares, o en su caso con una participación mixta.

4.- Las formas de organización administrati

va pública federal son: la centralización y la descentralización, esta última permite la formación de diversos organismos, como el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", que es un organismo de descentralización administrativa por servicio.

5.- Una excepción al principio "Locus Regit Actum", contenida en el artículo 121, fracción II de la Constitución Federal, lo es el artículo 132 de la misma. En consecuencia los bienes que requiera el Sistema de Transporte Colectivo "metro" para la prestación del servicio que realiza, deben ser propiedad federal.

6.- Una probable solución, de carácter transitorio, a la problemática en que se encuentra nuestro país, -- para llevar el Sistema de Transporte Colectivo "Metro" al Estado de México, sería la celebración de un convenio único de coordinación entre el gobierno del Distrito Federal y el del Estado Libre y Soberano de México.

7.- La solución ideal para que el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", opere en ambas Entidades consiste en la reestructuración jurídica mediante decreto presidencial dándole el carácter de Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, dejándolo dentro del sector paraestatal que -- controla la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, contemplándolo como una vía general de comunicación.

8.- En caso de que la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", al Estado Libre y Soberano de México, se realizará por medio de la Federalización, y surgieran controversias en materia Civil, Penal o Administrativa, las autoridades competentes para conocer de dichas controversias lo serían las del fuero Federal, excepto en aquellos casos en que se trate de intereses particulares.

9.- En materia laboral en caso de conflictos las autoridades competentes serían las federales como en la actualidad, ya que las relaciones de trabajo entre el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", y sus trabajadores se rige por el apartado "B" del artículo 123, siendo su Ley Reglamentaria la Ley Federal del Trabajo Burocrático.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO NIGUEL "Teoría General de Derecho Administrativo.
Edit. Porrúa S.A.
Cuarta Edición
México, D.F., 1975.
- 2.- SIELSA RAFAEL. "Ciencia de la Administración"
Edit. Libreros Editores
Quinta Edición
Buenos Aires, Argentina 1938.
- 3.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO "Derecho Constitucional Mexicano".
Edit. Porrúa S.A.
México, D.F., 1973.
- 4.- CARPIZO JORGE "La Constitución Mexicana de 1917.
Edit. de la UNAM.
México, D.F., 1979.
- 5.- CLAVIJERO FCO. JAVIER "Historia Antigua de México"
Edit. Porrúa S.A.
Segunda reimpresión a la segunda Edición.
México, D.F., 1976.
- 6.- COLMENEIRO MANUEL "Derecho Administrativo"
Edit. Imprenta de José Rodríguez.
Tercera Edición
Madrid, España, 1865.

7.- DE LA VALLINA VELARDE
JUAN LUIS.

"Revista de Administración Pública.

Número 35

Madrid, España, 1969.

8.- DE PALMA ROQUE

"Derecho Administrativo" Tomo I
Edit. Buenos Aires

Sexta Edición

Buenos Aires Argentina, 1975.

9.- DIEZ MANUEL MARIA

"Derecho Administrativo"

Edit. Bibliográfica Omeba

Octava Edición

Buenos Aires, Argentina, 1965.

10.- ESPINOZA ULLOA JORGE

"El Metro de México"

Edit. Imprenta Casas S.A.

México, D.F., 1973

11.- FRAGA GABINO

"Derecho Administrativo"

Edit. Porrúa S.A.

Décima Quinta Edición

México, D.F., 1975.

12.- GARCIA OVIEDO CARLOS

"Derecho Administrativo"

Edit. Librería General de --

Victoriano Huerta

Segunda Edición

Madrid, España, 1943

13.- GARCIA TREVIJANOS FOS

"Tratado de Derecho Administra-
tivo" Tomo II.

Edit. Revista de Derecho Prí--
vado

Madrid, España, 1971.

14.- H. SABINE GEORGE

"Historia de la Teoría Política"
Edit. F.C.E.

Quinta Reimpresión a la 1a. Edición en Español, traducción de Vicente Herrero.
México, D.F., 1972.

15.- Kelsen Hans

"Compendio Esquemático de una -- Teoría General del Estado"
Edit. Labor S.A.

Segunda Edición, traducida al - Español por Luis Lagaz Lacambra
México, D.F., 1934.

16.- MORENO RODRIGUEZ R.

"La Administración Pública Federal en México".

Edit. de la UNAM.
México, D.F. 1980.

17.- OLIVERA TORO JORGE

"Manual de Derecho Administrativo"

Edit. Porrúa S.A.
Segunda Edición
México, D.F., 1976.

18.- PORRUA PEREZ FCO.

"Teoría del Estado"

Edit. Porrúa S.A.
Tercera Edición
México, D.F., 1975.

19.- REVISTA CONTENIDO

"Número 246, correspondiente al - mes de noviembre de 1983.

México, D.F.

20.- SAYAGUEZ LAZO ENRIQUE

"Tratado de Derecho Administra-- tivo".

. Propiedad Intelectual
Montevideo, Uruguay, 1963.

21.- SERRA ROJAS ANDRES

"Derecho Administrativo"
Edit. Porrúa S.A.
Octava Edición
México, D.F., 1977.

22.- STAMMER R.

"La Génesis del Derecho "
Edit. Espasa Calpe S.A.
Tercera Edición
Madrid, España, 1954.

23.- TENA RAMIREZ FELIPE

"Derecho Constitucional Mexica
no".
Edit. Porrúa S.A.
Décima Tercera Edición
México, D.F., 1975.

24.- VILLEGAS BASIVILBASO
BENJAMIN

"Derecho Administrativo"
Edit. Tipográfica Buenos ---
Aires.
Quinta Edición
Buenos Aires, Argentina, 1951.