

12.

Marco Jurídico e Institucional del Transporte

El estudio de la legislación para la regulación y control del tránsito y el transporte en las vías públicas de México se puede dar a dos niveles, tanto Federal como Estatal, y pone de manifiesto las actividades que la autoridad tiene para vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes a través de sus atribuciones legales, por lo que un buen análisis de la legislación producida por la Federación y la de los Estados parece ser importante.

Se ha considerado conveniente incluir dentro de este texto algunos antecedentes sobre la legislación en México, así como describir la problemática que viven actualmente la mayor parte de las ciudades denominadas medias en materia de la regulación del autotransporte. Por ello se resaltan los aspectos jurídicos y los criterios definidos para la formulación de las leyes y reglamentos en materia de transporte público, quienes lo elaboran, su vigencia, las formas de aprobación o modificación y lo relativo a la supervisión y vigilancia.

A su vez se indican las instancias o autoridades participantes, las diversas relaciones con otras autoridades administrativas y jurídicas, así como su interacción con otros ordenamientos legales de los Estados.

Un buen conocimiento de los aspectos institucionales y legislativos del transporte público, es una parte importante para comprender la problemática que presentan actualmente los sistemas de transporte urbano, ya que esto permite identificar las normas y los tipos de control que se requerirán para obtener un mejor funcionamiento en la operación de los sistemas de transporte.

Un ejemplo de la operación de los transportes en un Estado de la República en particular, resulta más ilustrativo para conocer lo que sucede en el país en materia de regulación y control de los transportes, ya que el hecho de que existan diferentes legislaciones en cada entidad federativa, hace que cada reglamento del transporte defina con criterios distintos las características y el comportamiento de los usuarios de la vías públicas (peatones y conductores).

Finalmente se analizan algunas recomendaciones y normas técnicas, de seguridad, de ahorro de energía, de protección al medio ambiente y del manejo y operación de los vehículos, para concluir con comentarios que se consideran convenientes contemplar en la reglamentación del autotransporte de personas, para su mejor cumplimiento. Es importante remarcar, que en los últimos años parte de la problemática en materia de legislación de los transportes ya se ha atacado, por lo se espera una reestructuración y cambios importantes en un futuro cercano.

12.1 Nociones generales jurídicas del transporte público

El estudio de la legislación del transporte público en México requiere partir de una base jurídica sólida y permanente, la cual se encuentra en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* la cual regula dos aspectos básicos que son:

- Los derechos del hombre
- La organización del Estado

La Constitución es la Ley Fundamental de un país y es la piedra angular de todo ordenamiento jurídico.

La Constitución en el sentido material está integrada por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente la creación de las leyes. Abarca también los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan su círculo de acción, y por último la situación de cada uno de ellos respecto al poder del Estado. Por ello el contenido mínimo y esencial de toda Constitución es crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia.

Entre los derechos de los individuos o fundamentales encontramos dos categorías, los derechos del individuo aislado y del individuo relacionado con

otros individuos, siendo todos derechos de la persona frente al Estado. De manera general la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se puede decir que la integran: una primera parte, que se refiere a los derechos fundamentales que lo conforma el título primero de la Constitución compuesto de 29 Artículos. Otra parte, complemento de la primera, es el título tercero en sus Artículos 49 al 107 que se refiere a la división, organización y competencia de los poderes federales; en tanto que el título cuarto se relaciona con la parte orgánica [1].

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en:

- *Poder Legislativo*, el cual se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores quienes son los encargados de elaborar las Leyes. Se establece que el Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, que está constituido por las dos cámaras. La constitución otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en todas aquellas materias que se consideren de interés vital para el país. En el Artículo 73 en su fracción XVII, se desprenden las facultades explícitas que tiene el Congreso de la Unión para legislar lo relativo a las vías generales de comunicación, desprendiéndose de este precepto originariamente todo el marco normativo sobre la materia del transporte.
- *Poder Ejecutivo*, el cual se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y su función es la de promulgar y ejecutar las leyes que expide el congreso de la Unión.
- *Poder Judicial*, el cual se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, teniendo como facultades la protección de las garantías individuales y la interpretación y aplicación de las leyes, entre otras.

Los Estados Unidos Mexicanos es una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por una federación establecida según los principios de la ley fundamental. En el caso de los Estados, también el Poder Público se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

De la Constitución surgen las leyes secundarias que regulan el sector transporte, tales como:

En el ámbito Federal:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.
- La Ley de Navegación.
- La Ley de Puertos.
- La Ley de Aviación Civil.
- La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

En el ámbito Estatal:

- La Constitución Política de cada Estado.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública (o su equivalente).
- La Ley de Desarrollo Urbano (o su equivalente).
- La Ley y Reglamentos relativos al tránsito y al transporte público.

En el ámbito Municipal:

La normatividad a este nivel tiene su base de sustentación en la descentralización que se observa cada vez más en todas las ramas de la administración pública, y que es el resultado de las reformas llevadas a cabo durante el año de 1982 al Artículo 115 de la Constitución, para devolver a los municipios, como células principales de la organización política y territorial del país, la fuerza y la autonomía que quisieron darle los Constituyentes en 1917 [1].

Dentro del contenido de este Artículo se establece que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- III. Los Municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo, *entre otros*, los siguientes servicios públicos:
 - Seguridad pública y tránsito

- Los demás que las Legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

También contarán con una Ley Orgánica Municipal y los convenios con el Estado.

12.1.1 Vías generales de comunicación

Constituyen las vías generales de comunicación los caminos o carreteras que entronquen con algún camino de país extranjero, los que comuniquen a dos o más Estados de la Federación y los que en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación; con fondos federales o mediante concesión federal por particulares, estados o municipios, así como los puentes nacionales o internacionales.

Unicamente se trata en este capítulo lo relativo a la Legislación en materia del autotransporte público, que está compuesta de ordenamientos que contienen disposiciones para el control de la circulación de los usuarios de las vías públicas, y tienen su fundamentación en los documentos básicos que son la Constitución y las Leyes que de ella emanan.

Para el caso que nos ocupa, a continuación se presentan algunos comentarios generales a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y como antecedentes únicamente a la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) que anteriormente agrupaba a todos los modos de transporte (terrestre, aéreo, marítimo y otros) y en la actualidad existen por separado una Ley para cada medio de transporte, sin embargo esta ley continúa vigente en los caso que falten disposiciones expresas a cualquiera de las otras leyes [2].

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [3]

En esta Ley se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. En ella se señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada y los órganos descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (Art. 1,2,3,4 y 5).

La dependencias y entidades conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal (Art. 9).

Las Secretarías y los Departamentos tendrán igual rango y sus titulares ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente la República (Art. 10 y 11).

Cada Secretaría o Departamento formulará respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República, estos deberán para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario o Jefe del Departamento respectivo (Art. 12 y 13).

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías o Departamentos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en funcionarios de menor jerarquía sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación (Art. 16).

En términos del Artículo 36 de la LOAPF se tiene que para el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con Secretarías de Estado, entre las que se encuentra la *Secretaría de Comunicaciones y Transportes* que le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país.
- Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransporte en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas.
- Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales, así como las estaciones y centrales de autotransporte federal.

Ley de Vías Generales de Comunicación [2]

Esta Ley se derivó del ejercicio de la facultad Legislativa que compete al Congreso de la Unión, expresada en el Artículo 73 Fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La LVGC la componían siete libros, el primero relativo a las disposiciones generales, que trata de la clasificación de las vías generales de comunicación, la jurisdicción bajo la cual se encuentran sujetas, de las concesiones, permisos y contratos, de la caducidad, rescisión y revocación, de la construcción y establecimiento de las vías, etc., el libro segundo es relativo a las comunicaciones terrestres, ferrocarriles, caminos y puentes, el libro tercero trata de las comunicaciones por agua, el libro cuarto de las comunicaciones aeronáuticas, el quinto de las comunicaciones eléctricas, el sexto de las comunicaciones postales y el libro séptimo de las sanciones.

Dentro de los temas a tratar debe destacarse el relativo a la clasificación de las vías generales de comunicación, las cuales no están definidas en la Ley, sino que esta únicamente las enuncia agrupándolas por sectores relacionados directamente con el medio físico en que se construyen o establecen de donde se desprenden tres grandes grupos: las vías generales de comunicación por agua, las terrestres que agrupan los caminos, ferrocarriles y puentes y el espacio aéreo.

La Fracción VI del Artículo 1o. de la LVGC considera una vía general de comunicación consistente en caminos aquellas cuando:

- Entronquen con alguna vía de país extranjero
- Cuando comuniquen a dos o más entidades federativas, entre sí
- Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la federación.

12.1.2 Antecedentes de la Legislación del Transporte en México

Hasta donde se tiene memoria los antecedentes indican que en México primero se empezó a regular el transporte y posteriormente el tránsito o la circulación de los vehículos, ya que el primer Reglamento se dictó en la Ciudad de México, capital del Virreinato en el año de 1793, para regular el desplazamiento de bienes y personas.

Posteriormente nace la Constitución de 1857, la Ley sobre Reglamentación de Ferrocarriles, Telégrafos y Teléfonos de 1881, la Constitución Política de 1917, la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transpor-

te de 1931, La Ley de Vías Generales de Comunicación de 1939 y por último la Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1963. Estos antecedentes se muestran en la Figura 12.1.



Figura 12.1.
Antecedentes Legislativos del transporte en México.

12.1.3 Leyes y Reglamentos

La palabra *Ley* proviene de la voz latina *lex*, que según la opinión más generalizada se deriva del vocablo *legere*, que significa *que se lee* [4]. Algunos autores derivan *lex* de *ligare*, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes.

En una Ley se impone cierta conducta que tiene por fin provocar el comportamiento que se establece como debido y no el de expresar relaciones con fines prácticos-explicativos ni de correcto razonar.

También se puede definir una *Ley* como la norma o conjunto de normas jurídicas obligatorias y generales dictadas por un poder legítimo para regular la conducta de los hombres o bien para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Una ley es obra de un poder legislativo y tiene como fuente la voluntad mayoritaria. Tiene varias características fundamentales como son:

- **Generalidad.** Se aplica a todos por igual.
- **Obligatoriedad.** Debe cumplirse y la ignorancia no libera su cumplimiento.
- **Irretroactividad.** Se aplica a partir de su vigencia, no se hacen leyes para regular el pasado.
- **Abstracción.** Señala situaciones abstractas generales y no en particular.

En nuestro país el Poder Legislativo es el que puede emitir las leyes, tanto el Congreso de la Unión, como el Congreso Estatal.

Ahora bien, un *Reglamento* es el conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del poder ejecutivo y que son dictadas para el cumplimiento de las leyes. De manera general un Reglamento de Tránsito y Transporte trata temas relacionados con los peatones, los conductores, los vehículos y el medio donde se desarrolla la circulación.

La diferencia principal entre Ley y Reglamento es que la primera establece las bases generales; sienta los lineamientos. Por su parte el Reglamento prevé el cumplimiento de la Ley, perfecciona, complementa, detalla los aspectos de la misma. Por su origen, la Ley la genera el Poder Legislativo; los reglamentos el Poder Ejecutivo.

12.1.4 Bases jurídicas para el transporte en México

La creación de una Ley o Reglamento está en función de las necesidades de la población, y serán determinadas de acuerdo con estudios técnicos detallados.

Para establecer la competencia de las Autoridades se requiere contar con una base jurídica sólida para intervenir en la regulación, control, dirección, supervisión, aplicación y sanciones de la materia del tránsito y los transportes, apoyada en los siguientes elementos:

- La primera base jurídica y su forma de aplicar las Leyes y Reglamentos en la materia, la encontramos por antonomasia en la Constitución del país, con fundamentos como:
 - Artículo 21.- ...compete a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...

Otro postulado es el Artículo 115 de la misma Constitución en su fracción III, mencionada con anterioridad y las leyes Federales en materia de transportes.

Como Leyes fundamentales en materia de transporte Estatal podemos identificar a:

- La Constitución Política de los Estados Libres y Soberanos.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública de los Estados.

Por lo general, es a la Secretaría de Gobierno que le corresponde el despacho de los asuntos relativos al Tránsito y los Transportes, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, tales como:

- Ley de Tránsito y Transportes de los Estados.
- Reglamento de Tránsito y Transportes de los Estados.
- Leyes Orgánicas Municipales.

12.2 El servicio público

En México la prestación de los servicios de transporte es obligación del Estado. Sin embargo, por lo general los sistemas de transporte son considerados como actividades netamente privadas que se realizan a través de un contrato civil. Estos contratos establecen un convenio entre una persona llamada transportista, que se obliga a conducir o trasladar personas o cosas de un punto a otro, mediante el pago de un cierto precio, por otra persona que se denomina viajero, cliente o usuario.

Se desprende de la teoría jurídica o doctrinalmente que, para que un determinado servicio sea público, deben cumplirse cuatro características básicas:

- Satisfacer una necesidad que sea de carácter colectivo
- Que implique la acción de una personalidad pública
- Que el servicio beneficie al público en general
- Estar sujeto a un régimen de derecho público

Si se cumplen estos cuatro elementos podrá hablarse de un servicio público, que puede prestarse directamente por la administración pública, por un régimen de economía mixta o indirectamente a través de un concesionario o un particular [5].

La noción de *servicio público* nace en Europa por los años de 1790 y según Rafael Bielsa [6] *es toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, asegurada esa acción o prestación por el poder de policía, pudiendo no ser el Estado quien lo presta ni lo concede, sino quien sólo lo autoriza o permite y reglamenta*, esta definición tiene varias características que es necesario analizar con todo detalle:

- Se debe tratar de una acción o la prestación misma del servicio.
- La prestación del servicio debe ser realizada por una personalidad pública, aunque se concesione el servicio, la actividad indirectamente será realizada por la administración pública.
- El servicio público lo realiza solamente la administración activa y no otro tipo de administración (jurisdiccional).
- Un servicio público debe satisfacer una necesidad que tiene un carácter colectivo y es el Estado quien toma a su cargo ésta función, cuya regularidad y continuidad se asegura por los medios propios del poder público.
- Debe ser prestado para beneficio del público en general.
- Debe estar sujeto a un régimen porque atiende el derecho público.

Estos servicios públicos pueden ser prestados por órganos centralizados o descentralizados del Estado, ya que éstos siguen siendo entes de la administración pública.

En México, el Artículo 28 Constitucional establece que la prestación de los servicios públicos es responsabilidad del Estado; en el caso de los transportes

estos pueden proporcionarse en forma directa por la misma administración o de manera indirecta por medio de una concesión o permiso.

La concesión es el acto jurídico que tiene por objeto autorizar a su titular la prestación de un servicio público o la explotación de bienes del Estado, en tanto que el régimen relativo a los permisos, autorizaciones o licencias, pueden tener por objeto, o bien la prestación de un servicio público impropio o bien permitir a los particulares la realización de actividades de carácter puramente privado, que requiere el consentimiento expreso del Estado, por razones de tranquilidad, seguridad o salubridad pública.

En el caso de la concesión de los servicios de transporte es necesario recordar que es una *autorización temporal* de una atribución del Estado y no una *transferencia* de la misma. En el caso del permiso, al vencimiento de éste, el permisionario conservará en todo caso la propiedad de los bienes afectados al servicio. Asimismo, en el permiso, la autoridad tendrá la *obligación* de concederlo una vez que el solicitante satisfaga los requisitos legalmente establecidos, en tanto que, tratándose de la concesión, la autoridad no tiene la obligación de continuar otorgándola, aún cuando el solicitante cumpla con todas las condiciones fijadas por la ley. En el caso del permiso, el poder público, lo único que hace es reconocer un derecho preexistente del particular, en tanto que en la concesión el Estado concede al particular una función que a aquél le corresponde desempeñar [8].

Es por todo clara la situación jurídica del *concesionario* y del *permisionario* pues en el primer caso es el Estado el que autoriza la prestación de un servicio público a través de la concesión que tendrá una determinada vigencia, la cual podrá ser o no prorrogada. En el caso de que el servicio se preste con un permiso, el *permisionario* solo ejerce un derecho para prestar tal servicio el cual podría ser más eficiente y barato, y que en caso de prestarse de acuerdo como lo marca la autoridad siempre deberá ser sujeto a prórrogas por el Estado.

12.2.1 Servicio público y servicio privado

En materia de transportes los elementos que permiten distinguir un servicio público respecto del privado son:

- El fin que el servicio cumple.
- Quién atiende el servicio.
- La manera como se presta el servicio.
- El régimen que regula el servicio.

Un servicio se califica como público porque satisface una necesidad de interés común o general a quienes se ofrece, pudiendo ser un particular quien lo atienda. Sin embargo, existen algunos casos especiales, por ejemplo el servicio de transporte prestado por organismos descentralizados para beneficio exclusivo de su personal, es un servicio que presta directamente una dependencia estatal y satisface una necesidad colectiva de transporte, pero que no se ofrece al público, por lo que no tiene el carácter de servicio público ya que no beneficia al público en general; su aprovechamiento es individual.

El servicio público también se considera como la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme, necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental. Se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante *concesión*. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

Los servicios públicos son identificados y atendidos por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes, suponen siempre una obra de interés público, satisfacen el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales, pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas.

En términos del Artículo 10 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal*, se entiende por servicio público el ejercicio de toda función o actividad que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública y su concesionamiento a particulares, al ser un régimen temporal, no debe desvirtuar la naturaleza del servicio público.

Los servicios públicos que se han constituido por necesidades colectivas para aprovechar las vías generales de comunicación son regulados por diversos ordenamientos del régimen jurídico.

El servicio público entendido como un acto de gestión que el Estado destina para satisfacer necesidades de la colectividad, puede ser prestado directamente por el propio Estado o por los particulares. De ahí que un servicio público solo pueda ser realizado por una entidad no oficial a través de una concesión de servicio público, mediante un procedimiento de derecho público.

En todo caso la autorización para dar un servicio de transportes en las vías generales de comunicación se otorga por conducto de la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes insistiéndose que el particular solo puede prestar el servicio público mediante la concesión.

De tal manera que, el simple aprovechamiento de una vía general de comunicación o la realización en ella de una actividad que no satisfaga la definición de servicio público que hemos dado, no constituirá un servicio público propiamente dicho y por lo tanto no requiere de autorización en forma de concesión sino mediante una figura jurídica con caracteres distintos que es el permiso.

El servicio privado es aquel que no tiende a satisfacer necesidades de carácter general o colectiva; no persigue el lucro como consecuencia de la explotación del servicio, o sea, concomitantemente a la prestación del mismo se persigue satisfacer intereses particulares y no se integran los principios de igualdad de los usuarios, de regularidad y continuidad que marca, necesariamente, el servicio público.

Así, el Artículo 8 de la LVGC hace referencia en forma genérica que para la prestación de los servicios de transporte en las vías generales de comunicación se requiera necesariamente de una concesión, toda vez que los servicios que abarca dicha explotación deben estar encaminados para satisfacer necesidades colectivas duraderas, regulares que se presten sin distinción a todos. Por otra parte, el Artículo 9 se menciona al permiso, para la satisfacción de necesidades de carácter accidental o tendiente a beneficiar no a la colectividad sino a un grupo reducido de personas que por sus características necesitan de dichos servicios, únicamente para su particular beneficio.

En mérito de lo expuesto, se puede concluir que tanto los servicios públicos como los privados están encaminados para que el Estado, en el ejercicio de sus atribuciones, haga llegar a los particulares la prestación de servicio, o que sean éstos mismos quienes lo presten mediante concesión o permiso del poder público, sujetos a que el propio Estado colocado en cualquiera de los supuestos anteriores permita válidamente cobrar a quien preste el servicio de quien lo recibe.

12.3 Concesiones y permisos del servicio público del transporte federal

Naturaleza Jurídica de la Concesión

La concesión administrativa es un acto Jurídico del Estado, el que ante la imposibilidad de explotar debidamente la riqueza nacional o los servicios

públicos, otorga al particular poder jurídico sobre una manifestación, acto o atribución de la administración pública. Este acto se denomina *concesión*.

Por lo que la Concesión es el acto administrativo a través del cual la administración pública (concedente) otorga a los particulares (concesionarios), el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público. Aunque la palabra concesión tiene el significado de convertir en favor de algo que no se quiere o no se está de acuerdo, a fin de llegar a un resultado, su uso por la opinión pública o del pueblo en general se concentra en la idea de un acto del Estado que otorga una cosa [5].

La concesión es un acto de naturaleza mixta, compuesto de tres elementos fundamentales:

- **Acto Reglamentario**, puesto que es el Estado quien norma la organización y funcionamiento en la explotación de los bienes o la prestación de los servicios públicos (por ejemplo tarifas, instalaciones, etc.). La administración puede variar las condiciones de operación en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que satisfagan con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario.
- **Acto Condición**, mediante este acto se hace posible aplicar a un caso individual situaciones de carácter general que establece la Ley, la cual condiciona o supedita al concesionario las facultades que se establecen para el aprovechamiento de los caminos o vías, para gozar de ciertas franquicias fiscales o para la aplicación de tarifas, entre otras.
- **Acto Contractual**, el cual su finalidad es proteger los intereses legítimos del particular (concesionario), creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración. Ese derecho puede ser el que el concesionario tiene para que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa. El otorgamiento de una concesión implica la creación del derecho en favor del particular respectivo para explotar el servicio público.

Estos elementos tienden a garantizar que el poder público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y además a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión.

Se habla de un contrato entre el Concesionario y el Estado, mediante cláusulas aplicables a los aspectos de explotación de bienes o a la prestación de servicios (por ejemplo la garantía de interés, los subsidios o el derecho al

reestablecimiento del equilibrio financiero de una inversión, en su caso), que puede ser incluso la indemnización, para el supuesto de que la autoridad por razones de interés público modifique las condiciones del servicio, en forma tal que en los términos de la concesión, tenía derecho a obtener.

Esto se explica considerando por una parte que la concesión se encuentra reglamentada por una serie de normas que determinan la prestación de un servicio y que el Estado puede modificar atendiendo al fin de utilidad pública que lleva consigo la concesión.

La *Ley de Vías Generales de Comunicación* regula la concesión para el servicio público del transporte, basándose en la doctrina del Derecho Administrativo, ambas leyes y los reglamentos relativos a los diversos medios de transporte contienen los preceptos que rigen la organización y el funcionamiento del servicio: tarifas, horario, frecuencias, derechos de los usuarios, modalidades de la prestación del servicio.

Es importante destacar que en la concesión se persigue un fin fundamentalmente económico o de lucro como consecuencia de la explotación, que requiere capacidad financiera y técnica del posible concesionario.

En las concesiones existen terceros usuarios del servicio cuyos intereses jurídicos deben ser tomados en cuenta al otorgarse éstas o en su caso, al emitir las reglas de explotación respectivas.

Rigen en las concesiones figuras jurídicas importantes como la reversión, la requisa y el rescate, además de la caducidad, rescisión de concesiones y contratos y revocación de permisos.

Finalmente, el título de concesión debe apegarse a la Ley y no consignar únicamente las obligaciones y derechos adicionales no previstos en el texto legal y por lo tanto son supletorios de los dispositivos legales de lo que se establece. Se aplicará en primer lugar los términos mismos de las concesiones y contratos y después la ley de vías, sus reglamentos y demás leyes especiales.

12.3.1 El concesionario

La Constitución establece (Art. 32) que para el otorgamiento de una concesión de transportes los mexicanos tendrán preferencia a los extranjeros (solo se otorgará a ciudadanos mexicanos o sociedades constituidas conforma las leyes del país).

El Art. 152 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) establece que *la explotación que proponga efectuar el solicitante quedará condicionada a la*

constitución de una sociedad –por todos los concesionarios que presten idéntico servicio, para realizar la explotación conjunta de la misma ruta o tramo– salvo el caso de que la ruta pueda ser servida por un concesionario con el número de vehículos que conforme a la ley pueda operar.

El Art. 51 de la LVGC faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para vigilar que los concesionarios presten el servicio en condiciones debidas de *eficacia, seguridad e higiene*.

Los concesionarios se obligan a conservar en buenas condiciones las obras e instalaciones afectas al servicio público, así como renovar y modernizar el equipo necesario para su prestación, conforme a los más recientes adelantos técnicos.

12.3.2 Autoridad Concedente

En materia federal es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la que le compete el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público de transporte, según se desprende del Art. 8 de la LVGC y del Art. 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para el caso del Distrito Federal es el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal quien otorga la concesión.

12.3.3 El Usuario

El usuario de un servicio prestado bajo el régimen de concesión se encuentra en idéntica situación jurídica que el usuario de un servicio prestado en forma directa por la administración.

La LVGC protege los intereses de los usuarios en relación al servicio público de transporte, para hacer uso de él, pero también lo obliga a respetar ciertos lineamientos como son: pagar la tarifa autorizada, no encontrarse en estado inconveniente, no transportar determinados objetos, cubrir, en su caso el seguro correspondiente, entre otros.

12.3.4 Procedimiento administrativo para obtener concesión o permiso

Los Art. 8, 14 y 15 de la LVGC establecen el procedimiento que en términos generales debe seguirse para el otorgamiento de las concesiones. En la Figura 12.2 se muestran de manera esquemática los pasos a seguir:

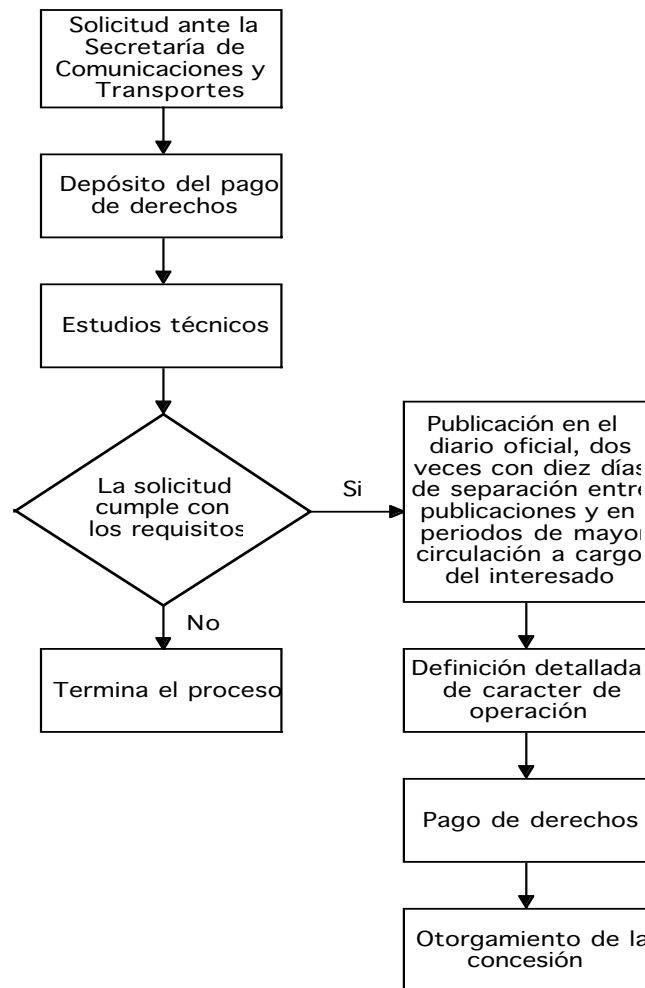


Figura 12.2.
Procedimiento para el otorgamiento de concesiones federales.

Como se ha expresado, la construcción, establecimiento, explotación u operación de las vías generales de comunicación, los medios respectivos y los servicios establecidos, estarán sujetos a la obtención de la concesión o permiso correspondiente, que otorguen las autoridades competentes (SCT).

La Ley en su Artículo 8 dispone el procedimiento concesionario, ya que es el que establece las bases a las cuales se sujetarán las actividades citadas y el consecuente otorgamiento de la concesión respectiva. Debe anotarse que durante el tiempo en que ha estado vigente la ley, no se ha publicado un pliego de nece-

sidades que se ajuste plenamente a los dispuesto por este Artículo, en el cual se dé cumplimiento a todos los requisitos y bases generales que allí se establecen.

El Artículo 12 de la Ley dispone que corresponde únicamente a ciudadanos mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes del país el obtener concesiones y en caso de admitir socios extranjeros, éstos se consideran como mexicanos respecto de la concesión y de no invocar la protección de sus Gobiernos, bajo pena de perder, si así lo hicieren, en beneficio de la nación los bienes respectivos y los derechos de la concesión.

La Ley previene también que los interesados en obtener concesión o permisos deberán elaborar solicitud a la Secretaría acompañando los estudios a que se refiere al Artículo 8. Esta regla ha quedado parcialmente derogada y solamente se aplica cuando se trata de concesiones en materia de telecomunicaciones para la expedición de permisos para explotar algunos servicios públicos de aeronáutica civil o de autotransporte y los relativos al transporte por agua.

La secuela ordinaria impone que tan pronto se reciba una solicitud y se haya otorgado el depósito correspondiente que garantice el trámite concesionario, la Secretaría deberá publicar en el *Diario Oficial de la Federación* y en uno de los periódicos de mayor circulación, la solicitud respectiva por dos veces de 10 en 10 días con el fin de que, durante el plazo de un mes contando a partir de la última publicación, las personas que pudieran resultar afectadas presenten sus observaciones. Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior no se presentan objeciones o si las que se presenten no fuere de tomarse en cuenta, se otorgará la concesión con las modificaciones de carácter técnico o jurídico que se estimen pertinentes.

La determinación para publicar e iniciar el procedimiento concesionario, así como la selección y publicación de alguna solicitud de concesión, son evidentemente actos discrecionales de la autoridad concesionaria. Por otra parte el cumplimiento de los requisitos son actos reglamentados que obligan a las autoridades a admitir solicitudes de concesión para su estudio y selección, pero éste último acto es de estricta calificación de las autoridades.

Tan pronto se expida el título respectivo, los términos de la concesión que se contienen en éste deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en uno de los periódicos de mayor circulación con la exposición de los fundamentos que se han tenido para otorgarla y el programa ha que habrá de sujetarse la construcción o explotación de la vía concesionada de acuerdo con las bases que establece el Artículo 8.

En caso de los permisos, para su otorgamiento se seguirán los trámites que señalen los reglamentos o disposiciones administrativas. En la práctica

su otorgamiento descansa, casi fundamentalmente, en disposiciones administrativas que establece la autoridad respectiva, ya que la mayor parte de los reglamentos existentes regulan casi en exclusiva a la materia concesionaria.

Como en el caso de los permisos, no existe procedimiento para el otorgamiento de contratos, excepto aquellos relacionados directamente con la Construcción de obra pública, por los cuales se establecen normas para la celebración y vigilancia de dichos contratos.

La propia LVGC dispone que, los contratos administrativos en esta materia podrán celebrarlos el Gobierno Federal, por conducto de la entidad que estime conveniente en todo lo relacionado con las vías generales de comunicación, sus servicios auxiliares, dependencias y accesorios.

El incumplimiento del contrato puede dar lugar a dos situaciones radicalmente distintas, si se trata de casos señalados como causa de caducidad en la propia ley o en los mismos contratos, dará lugar a la rescisión administrativa y estará sujeta al procedimiento de caducidad que la misma Ley establece. Si el incumplimiento no está dentro de los casos citados, dará lugar a la rescisión Judicial del Contrato, en el primer caso es la propia autoridad administrativa la que dicta las resoluciones de caducidad o rescisión en el segundo caso es la autoridad Judicial, la que tras agotar el procedimiento contenido en el *Código Federal de Procedimientos Civiles* quien dictará la resolución correspondiente.

12.3.5 Sanciones en materia de concesiones

La clasificación y análisis de los delitos e infracciones administrativos en materia de transporte es muy amplia, por lo que sólo se hará referencia a los delitos e infracciones relacionadas con el concesionamiento. El título V, capítulo I del *Código Penal*, se refiere a los delitos en materia de vías de comunicación, los que solo indirectamente pueden vincularse con las concesiones. La *Ley de Vías Generales de Comunicación* establece diferentes sanciones para los concesionarios, los empleados de éstos, los usuarios y terceros, que violen los preceptos que ahí se señalan. Estas sanciones incluyen multas así como sentencias a prisión según la gravedad del delito.

Por otra parte es importante mencionar que el Art. 21 de la Constitución establece que la *imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial*, señalando en seguida como caso de excepción, el de *las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía* en el que la autoridad administrativa puede imponer el castigo correspondiente.

12.3.6 Término de la Concesión

Las causas de término de la concesión puede darse por los siguiente:

- **Vencimiento** del plazo estipulado.
- **Caducidad.** En el caso de incumplimiento por parte del concesionario, se declara la caducidad administrativa de la concesión.
- **Reversión.** Al término de la concesión, los bienes que sirven para el propósito de la misma pasan a ser propiedad del Estado, sin indemnización. Se parte del supuesto de que el concesionario, entre tanto, amortizó su inversión y obtuvo beneficios razonables.
- **Rescate.** Significa que antes de que transcurra el término de vigencia de la concesión y sin que el concesionario incurra en algún incumplimiento de sus obligaciones, el Estado puede, mediante indemnización, hacerse cargo directamente de la explotación.
- **Imprevisión.** Esta modalidad posibilita al Estado a exigir al particular que preste el servicio en forma distinta a la estipulada a cambio de indemnización o nuevas ventajas para el concesionario.
- **Quiebra** del concesionario.
- **Muerte** del concesionario.

12.3.7 Los permisos

El permiso es un acto jurídico administrativo, por el cual una persona física o moral puede ejercitar un derecho, después de satisfacer los requisitos legales y reglamentarios respectivos. Puede suceder que el derecho que se le autoriza a ejercitar sea explotar u ocupar algún bien del Estado, o también prestar un servicio público.

Las leyes indican por lo general en qué casos se requieren los permisos y los requisitos necesarios para obtenerlos. El texto de un permiso por lo general se contiene en un simple oficio y en caso de incumplimiento del permisionario, se sujetará a la cancelación del permiso.

Diferencia entre concesión, permiso y autorización

Permiso proviene del latín *permissum*, licencia o consentimiento de hacer o decir una cosa [4]. El término permiso tiene varias acepciones, en todos los casos implica la aprobación por parte del Estado para que el particular realice

determinada conducta. Hay permisos que se agotan por su sola expedición (de importación) y hay otros, que identifican al sujeto y lo autorizan para llevar a cabo determinados actos (licencia de manejo). El común denominador es el que parte del principio contrario al que sustenta la concesión, es decir, que en el régimen del permiso existe el derecho preestablecido en favor del particular para llevar a cabo la actividad respectiva, derecho que para su ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones, que a través del cumplimiento de requisitos, caen dentro de la esfera de los actos reglados y que se establecen con vistas a fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo y en algunos casos hasta el campo de la ética social.

Una autorización es prácticamente lo mismo que el permiso y su diferencia varía básicamente en la duración o vigencia de cada uno.

En el caso de los permisos, no se requiere capacidad financiera ni técnica del solicitante, no se previene garantía alguna que asegure el procedimiento para su otorgamiento, no hay terceros usuarios del servicio cuyos intereses jurídicos deban tutelarse, no están sujetos a un régimen de tarifas, ni rigen para ellos tampoco los dispositivos jurídicos de reversión o rescate, que son característicos de la concesión; en los permisos, no se persiguen fines preponderantemente económicos o de lucro, y por lo tanto no se configura la explotación como aprovechamiento de la vía, medio de transporte o servicio respectivo.

Los permisos que otorga el Gobierno Federal por lo regular no están sujetos a un plazo de vigencia como es el caso de las concesiones, son generalmente indefinidos y como en su otorgamiento no existe facultad discrecional por parte de la autoridad correspondiente, ya que se trata únicamente de cumplimiento de requisitos, que son actos reglados que implican necesariamente el otorgamiento respectivo. El Cuadro 12.1 presenta las diferencias principales que existen entre estas dos figuras jurídicas.

12.4 Marco Jurídico del Transporte Público en el Estado de México

Se consideró importante presentar un ejemplo de la legislación del transporte, tomando como un caso particular el concerniente al Estado de México [12].

El servicio público de transporte de pasajeros y de carga, durante mucho tiempo fue competencia de la *Secretaría General de Gobierno*, que la ejercía por conducto de la antes Dirección de Seguridad Pública y Tránsito (hasta septiembre de 1991).

Concesión:	Permiso:
<ul style="list-style-type: none"> • Acto jurídico que en todo caso tiene por objeto la prestación de un servicio público. • Revisión de los bienes al término de la misma • No existe el deber de otorgarla • Creación de un derecho nuevo que no existía anteriormente 	<ul style="list-style-type: none"> • Su objeto puede ser la prestación de un servicio público o bien permitir a los particulares la realización de actividades de carácter meramente privado. • Conservar la propiedad de los bienes • Obligación por parte de la autoridad de concederlo una vez satisfechos los requisitos legales • Propicia una mayor competencia • Tienen un régimen más flexible

Cuadro 12.1.*Diferencias entre concesión y permiso.*

Al expedirse y publicarse la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México* (LOAPEM) en fecha 17 de septiembre de 1981, se separó su competencia primero asignando el aspecto normativo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP) ejercido mediante la Dirección de Vialidad y Transporte del Estado de México; y segundo asignando la operación a la Secretaría de Gobierno ejercida por conducto de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

El *Reglamento Interior* de la Secretaría de Gobierno (1984) establece en su Artículo 11 que a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito le corresponde aplicar el *Reglamento de Tránsito* en lo conducente, controlar y vigilar el Transporte en el Estado, entre otras atribuciones.

Por otra parte ese mismo Artículo establece que la SEDUOP a través de su Dirección de Vialidad y Transporte le corresponde otorgar, modificar, revocar o caducar las concesiones y permisos necesarios para la explotación del servicio público de transporte en vialidades de Jurisdicción estatal, así como realizar los estudios técnicos, socioeconómicos del transporte público entre otros.

En las reformas hechas a la LOAPEM (en Diciembre de 1991) se creó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y en el Artículo 32 establece que es el órgano encargado de la regulación del transporte y le corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de transporte público local con la intervención que corresponda a otras autoridades, establecer conforme a las leyes, normas técnicas y administrativas para la presentación del servicio; otorgar, revocar, modificar y declarar la caducidad de concesiones, permisos o autorizaciones; fijar las tarifas; prevenir y sancionar el incumplimiento por los concesionarios a las obligaciones establecidas en las autorizaciones, permisos o concesiones para asegurar la prestación del servicio y ejecutar y promover acciones, cuando así se requiera para el mejoramiento del transporte público en la entidad en coordinación en su caso, con autoridades Federales, Estatales y Municipales que correspondan.

Por otra parte, la *Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México*, se reforma substancialmente (en Junio de 1992) en tres aspectos fundamentales:

- En materia de transporte se definen claramente quienes son autoridades de transporte (Gobernador del Estado, Secretario de Comunicaciones y Transportes y las demás que señale el reglamento respectivo y las disposiciones de carácter administrativo que sean aplicables).
- Se derogó el Artículo 26 que contenía la declaratoria y convocatoria de transporte como requisitos para el otorgamiento de concesiones y
- Se fijó como sanción en materia de transporte, la suspensión o cancelación de la concesión o permiso o multa de 5 a 15 días de salario mínimo general que corresponda a la ciudad de Toluca, cuando se cometa la infracción por primera ocasión, y en caso de reincidencia con multa de 15 a 1000 días de salario mínimo.

Acorde con las reformas a la LOAPEM y a la *Ley de Tránsito y Transportes* se emitió el *Reglamento Interior* de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Septiembre de 1992) el cual contempla la competencia y organización de la Secretaría y de sus unidades administrativas, destacándose en el Artículo 11 que a la Dirección General de Transporte Terrestre le corresponde otorgar, prorrogar, modificar, revocar, caducar o cancelar las concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte; autorizar y modificar previo estudio: rutas, derroteros, itinerarios, horarios, frecuencias, sitios, bases terminales, paraderos, vehículos del servicio público de transporte; inspeccionar y vigilar que el servicio se efectúe en los términos y

condiciones señalados en las leyes y reglamentos aplicables en la materia; dictaminar y aplicar las sanciones a que se hagan acreedores los prestadores del servicio por violaciones a las disposiciones legales o las contenidas en las concesiones, permisos o autorizaciones; y vigilar la correcta aplicación y observancia en su ámbito de competencia en la *Ley de Tránsito y Transportes*.

En los artículos segundo y tercero transitorio del *Reglamento Interior* de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se establece: cuando la competencia de alguna unidad administrativa establecida con anterioridad a la vigencia de este ordenamiento, deba ser ejercida por otra que el mismo establece, pasarán los recursos materiales, personal, expedientes en trámite, archivos y en general, el equipo que aquella hubiese utilizado, a la unidad competente... las dependencias del ejecutivo estatal transferirán a la Secretaría de Comunicaciones en un término de sesenta días a partir de la fecha de publicación del presente reglamento, el ejercicio de las atribuciones y funciones que directamente correspondan a esta Secretaría, y que a esa fecha vengan realizando. La transferencia incluirá los recursos humanos, financieros y materiales con los que se venga ejerciendo la atribución de funciones.

Es importante destacar de la exposición de motivos para la reforma a la LOAPEM (1991) lo siguiente: La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe atender, en concepto del ejecutivo las materias que le son propias y se identifican con su denominación... la especialización de las mismas, hace necesario que el Estado cuente con el instrumento apropiado para atender a esas responsabilidades en la regulación de las comunicaciones y el transporte público del Estado.

Por lo anterior se considera que existe la fundamentación legal a efecto de que las autoridades de transporte asuman y ejerzan las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción de la prestación del servicio público de transporte, pudiéndose incorporar o transferir las funciones de registro y control vehicular, esto es, la matriculación, expedición, reexpedición y prórroga de las placas de circulación, tarjeta de circulación, revista anual y la reposición de ellas en materia de transporte público de pasajeros y carga.

Además de la voluntad política para que un solo órgano tenga facultades normativas y ejecutivas que unifique las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es menester la adecuación de los diversos ordenamientos jurídicos como la *Ley de Tránsito y Transportes*, la *Ley de Hacienda del Estado*, el *Reglamento de Tránsito* y la expedición del *Reglamento de Transporte del Estado*, el *Reglamento Interior* de la Secretaría General de Gobierno, así como los *Manuales Administrativos* de la Dirección General de

Seguridad Pública y Tránsito y de la Dirección General de Transporte Terrestre.

12.4.1 Otorgamiento de Concesiones (prórroga y transferencia)

De acuerdo con las disposiciones de la *Ley de Tránsito y Transportes* del Estado de México, se tiene que:

- El transporte de personas y objetos y el tránsito en las vías públicas del Estado de México, que no sean de la competencia Federal, se registrarán por las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, conforme el Artículo 1°.

Dentro de las atribuciones del Ejecutivo del Estado, están otorgar concesiones y permisos del servicio público de transporte de pasajeros y carga, así como fijar las modalidades en la prestación del mismo; prestar el servicio público de personas y carga o concesionario; autorizar temporalmente enlaces, combinación de equipos, enrolamientos o fusión de servicios de diferentes concesionarios; decretar la caducidad, cancelación de concesiones permisos o autorizaciones (Art.5)

El servicio público de transporte de pasajeros, carga y mixto, es aquél que se presta regular y uniformemente mediante retribución de los usuarios (Arts. 18 y 19).

En cuanto al procedimiento y requisitos para otorgar una concesión, se tiene que el Ejecutivo del Estado fijará los requisitos que deben satisfacer para el otorgamiento de concesiones y permisos de los servicios públicos de transporte y que el procedimiento está enmarcado en el *Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes*, que actualmente ya no es aplicable a raíz de las reformas hechas a la Ley en junio de 1992.

En cuanto a la temporalidad de la concesión es de expresarse que la vigencia de las concesiones por su propia naturaleza jurídica y material es temporal, no pudiendo exceder de 10 años las concesiones y de 2 años los permisos, pero ambos podrán ser objeto de prórroga; ninguna autorización que se otorgue, tendrá una vigencia mayor a la de las concesiones o permisos que complementen (Art. 22 de la Ley y 259 de su Reglamento).

Ahora bien, de conformidad con el Artículo 46 de la Ley, a petición formulada por los concesionarios antes de la expiración del plazo, se prorrogará siempre que subsista la necesidad del servicio, las instalaciones y equipo hu-

biesen sido renovados para satisfacerla durante el tiempo de la prórroga y se haya prestado el servicio por el solicitante en forma eficiente. Las autorizaciones, permisos o concesiones que se otorguen, solo se podrán renovar, cuando los interesados lo soliciten y que a juicio de las autoridades de transporte hayan cumplido las disposiciones de la Ley, del reglamento y de las disposiciones de las autoridades competentes.

En cuanto a la transferencia de la concesión, se puede decir que para que esta tenga lugar es necesario la verificación de los elementos siguientes: la aprobación de las autoridades de transporte, que la persona cumpla y reúna los requisitos legales para ser concesionario, que se haya explotado cuando menos un año la concesión y tendrá que ser cedida a personas o sociedades de la misma ruta y que el adquiriente no haya transferido anteriormente alguna concesión de las ramas del servicio público de transporte, además deberá cubrirse el pago de derechos fiscales que contempla la *Ley de Hacienda del Estado de México*. Este procedimiento es el medio normal de la transferencia de concesión, pero existe una transferencia extraordinaria o eventual que es el caso de la defunción del titular de la concesión. En esta hipótesis, además de cumplirse con los requisitos previstos por el Artículo 256 del reglamento, deberá acompañarse copia certificada del acta de defunción y un convenio entre los familiares en el que se designe la persona que pasará a ser titular de la concesión y en su caso deberá probarse la dependencia económica.

12.4.2 Clases y modalidades del transporte

En términos de la *Ley de Tránsito y Transporte* las clases del servicio público de transporte pueden ser de pasajeros, carga o mixto. A su vez las modalidades del servicio público de transporte de pasajeros pueden ser: de primera o segunda clase, y éstas pueden ser urbanos, suburbanos y foráneos; pueden ser también de automóviles de alquiler o de servicio especiales como lo son el transporte escolar, el turístico y el de personal de empresas.

Actualmente existen otras modalidades que han tenido que ser reconocidas, como son las de radio-taxis, la de transporte colectivo en ruta fija y se pretende incluir posteriormente la del servicio metropolitano.

12.4.3 Sujetos del servicio público

Conforme al Artículo 17 de la *Ley de Tránsito y Transportes*, corresponde al Gobierno del Estado la prestación del servicio público de transporte de pasaje-

ros y carga. Sin embargo los particulares o sociedades legalmente constituidas podrán prestarlo mediante concesión, permiso o autorización.

Cabe mencionar que dentro de los sujetos de la concesión, se encuentran además de la autoridad concedente y el concesionario, los usuarios y los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

Autoridad concedente. Es la Administración Pública Estatal, el Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien la delega en el Director General de Transporte Terrestre conforme a las leyes de la materia.

La intervención de la autoridad concedente en la concesión es fundamental, ya que en primer lugar es una atribución de ella la prestación del servicio público de transporte de pasajeros y carga y en segundo lugar es una facultad propia, exclusiva y discrecional el concesionarlo. Tiene, además a su cargo el procedimiento para verificar el otorgamiento de concesiones y otras atribuciones como el aprobar transferencias o prórrogas de concesiones; la constitución de sociedades mercantiles; la realización de inspecciones de las unidades de transporte, de las instalaciones y la documentación relacionada con las concesiones; autorizar o modificar las rutas, derroteros, itinerarios, bases, territorio de operación, tarifas, cambios de vehículos, aumento o disminución de capacidad de unidades, paraderos, ascenso y descensos y; cualquier otra modalidad en la operación de los servicios; así como imponer las sanciones cometidas por violaciones a las leyes, reglamentos o disposiciones emitidas por las autoridades competentes.

El concesionario. Puede ser la persona física o moral a quien se otorgue la autorización para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros o carga. Respecto a los concesionarios se debe decir que tienen que ser ciudadanos mexicanos por nacimiento o sociedades mercantiles legalmente constituidas conforme a las disposiciones jurídicas del país (sociedades anónimas o cooperativas). (Arts. 25 y 33)

Las personas físicas pueden ser titulares hasta de 2 concesiones, ya sea en la misma o diferente clase y modalidad del servicio. En caso de concurrencia de 2 o más solicitantes para obtener la concesión, el otorgamiento se hará a quienes garanticen un mejor servicio en condiciones de seguridad, higiene, rapidez y comodidad de los vehículos. (Art. 27)

El otorgamiento no constituye o confiere exclusividad ni monopolio a los concesionarios en la prestación del servicio, pudiéndose negar a toda persona

física o moral que habiendo sido concesionario, se le hubiese cancelado, caducado o haya transferido los derechos de la concesión. (Art. 28 de la Ley).

Las sociedades mercantiles conforme a la ley deberán estar integradas por mexicanos por nacimiento y el capital de la misma deberá estar representado por acciones nominativas.

Los concesionarios del transporte público de pasajeros en ruta determinada deberán estar integrados en sociedades mercantiles y además de cumplir con las disposiciones de la ley de sociedades mercantiles, deberán consignar en sus estatutos que los socios aportarán en forma irrevocable en favor de la sociedad las concesiones o permisos con que cuenten. La aportación deberá obtener la aprobación de las autoridades competentes.

En los casos de separación o exclusión de los socios, las sociedades liquidarán el capital que hubieren aportado y las utilidades a que tenga derecho en la fecha en que se acuerde la exclusión o separación. Para estos fines las concesiones aportadas por los socios serán valorizadas por peritos, si la sociedad o el socio no fijaren su valor de común acuerdo.

Existían otros tipos de prestadores de servicio de transporte de carácter regular, esto es apegados a las disposiciones de derecho que lo constituían, entre ellos la Comisión del Transporte del Estado de México (COTREM) y los organismos públicos descentralizados de carácter paramunicipal denominados Sistemas de Transporte Troncal (STT), de los cuales se puede comentar los siguientes:

COTREM fue creado con personalidad jurídica y patrimonio propio y sus actividades son de interés público, y tiene por objeto, entre otros aspectos: organizar y prestar directamente el servicio público de transporte o por conducto de sus empresas paraestatales y paramunicipales, ya sea de pasajeros o carga o cualquier otra modalidad prevista por la ley; tramitar sus concesiones, permisos, autorizaciones o derechos relacionados con la prestación del servicio público de transporte en todas sus modalidades; realizar estudios específicos del transporte en el estado y realizar los actos jurídicos, convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines y obligaciones.

COTREM tenía como objeto prestar directamente el servicio público de transporte de pasajeros en cualquiera de las modalidades que previene la Ley, sin perjuicio de lo que sigan haciendo otras personas en los términos de las concesiones o permisos existentes de que sean titulares; celebrar convenios y solicitar los permisos y/o autorizaciones para el mejor cumplimiento de sus objetivos, con autoridades Federales y Estatales.

Existen un grupo de prestadores irregulares llamados *tolerados* que son aquellos que dan un servicio de transporte público en vehículos particulares,

es decir, no cuentan con la autorización correspondiente para prestar dicho servicio y sus unidades no están emplacadas como vehículos destinados al servicio público en cualquiera de sus modalidades. Los *tolerados* son un problema para autoridades como para concesionarios ya que traen aparejado implicaciones de tipo político, económico, social y jurídico.

Los *tolerados* pueden prestar el servicio en forma individual o colectiva, agrupados en asociaciones civiles. Anteriormente lo hacían bajo la tutela de una suspensión provisional o definitiva, concedida por los Juzgados de Distrito en materia de juicio de amparo indirecto, aduciendo que en ejercicio de una libertad de trabajo, tenían derecho a prestar el servicio de transporte público, criterio que finalmente ha sido resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, estableciendo los agravios aducidos por los *tolerados* son infundados, por ende que carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo.

Los *quejosos* no cuentan con la autorización, permiso o concesión para explotar un servicio público de transporte de pasajeros o de carga extendida por la autoridad competente, por lo que no les asiste la razón en cuanto afirman la existencia de un interés jurídico derivado del Artículo 5° Constitucional. No está ni tiene necesidad de ser confirmado por leyes secundarias, pues no es exacto que a través de la reglamentación contenida en la *Ley de Tránsito y Transportes* y en su reglamento general, respecto de las concesiones para la prestación de un servicio público, se limite la libertad de trabajo, ya que los lineamientos establecidos en la Ley citada, se desprende con claridad que no se impide a los interesados la prestación del servicio, ni que se dediquen al mismo, ni tampoco exige dificultades insuperables, sino que únicamente se determinan los requisitos necesarios para que el propio servicio público se preste. Aunque la actividad del transportista sea lícita, esto no implica que ésta deje de aplicarse a la reglamentación legal, establecida y que ésta sea contraria a la repetida libertad de trabajo, sino por el contrario la *Ley de Tránsito y Transportes* establece con precisión las bases fundamentales mediante las cuales se rige el procedimiento con eficacia y seguridad.

12.4.4 Usuarios

Están constituidos por el público o población en general que aprovecha y utiliza la prestación del servicio público de transporte.

Los usuarios tienen derecho a recibir el beneficio del servicio, así como a contar con el seguro del viajero por parte del concesionario, asegurando con ello los riesgos que puedan sufrir con motivo de la prestación del servicio o a

consecuencia de éste, ya sea en su integridad humana o en sus pertenencias; teniendo como obligación el pagar la tarifa o precio del servicio que están recibiendo y a abstenerse de tirar basura o causar daños a los vehículos del servicio público.

12.4.5 Derechos y obligaciones derivadas de la concesión

Derechos

Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permite obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tiene para dedicarse a esa actividad.

Dentro de dichos derechos se tiene los enmarcados por la Ley y la teoría, entre los que destacan:

- Se reconoce al concesionario la propiedad de los bienes afectos a la explotación de la concesión, sujetos a ciertas modalidades, ya que no pueden grabarlos ni cederlos sin permiso de la autoridad.
- Explotar el servicio público concesionado
- Cobrar a los usuarios las tarifas correspondientes, lo que constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público; estas tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado ya sea en Leyes, Reglamentos, Decretos o Acuerdos.
- Proponer a las autoridades de tránsito medidas tendientes a mejorar el servicio y aprovechamiento concreto de sus equipos e instalaciones.
- Obtener al auxilio de aquéllas para remover cualquier obstáculo o impedimento en la prestación del servicio o evitar la competencia desleal de los otros permisionarios o concesionarios.

Obligaciones

Las constituyen de conformidad con los ordenamientos de la materia y conforme a la teoría las siguientes:

- El otorgamiento de las concesiones obliga a sus titulares a la prestación directa del servicio en los términos que fije la concesión, cumpliendo con los horarios, rutas, itinerarios, tarifas.

- Garantizar a los usuarios y a terceros, los daños que se les pudiera causar con motivo del servicio.
- Permitir a las autoridades de tránsito la inspección de las unidades de transporte, las instalaciones y documentación relacionada con las concesiones.
- Contar con los elementos personales, materiales y financieros idóneos para la prestación del servicio público de transporte.
- No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente.
- Abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal y ruinosa a otros concesionarios.
- Avisar y en su caso obtener la autorización con 30 días de anticipación para modificar: razón social de la empresa y los colores que identifican las unidades concesionadas del vehículo con que se presta el servicio.

Prohibiciones a los concesionario

Algunas prohibiciones, aún cuando no se hallan expresamente consagradas en las leyes de la materia, se pueden deducir de algunos de sus preceptos las siguientes:

- Queda terminantemente prohibido llevar en un vehículo de transporte de personas: artículos sujetos a control sanitario, materiales inflamables o corrosivos, armas, municiones o explosivos; animales en el interior, artículos que por su volumen, mal olor o aspectos causen daño o molestias a los pasajeros; cadáveres; y también circular con vehículos en mal estado mecánico, que produzcan contaminación ambiental y demás señaladas en el reglamento general (Arts. 173 y 174).

12.4.6 Extinción de las concesiones

Las concesiones pueden terminar por dos causas:

- La más común la constituye el cumplimiento del plazo, es decir, al terminarse el periodo de tiempo previsto en la concesión, terminado el cual se da por concluida la vigencia de la concesión, excepción hecha de los casos de prórroga.

- Las concesiones también pueden concluir antes de la expiración del término de su vigencia, bien porque sean canceladas o porque caduquen.

La Ley en su Artículo 39 establece que las concesiones caducan:

- Por conclusión del término de su vigencia.
- Por no iniciar la prestación del servicio dentro del plazo indicado en la concesión.
- Por no otorgar la garantía por los daños que se pudieren causar a los usuarios y a terceros con motivo del servicio
- Por carecer del equipo, instalaciones y accesorios exigidos por la Ley y su Reglamento.
- Por muerte de su titular, siempre y cuando en el término de 90 días contados a partir de la fecha de fallecimiento, no se presten los posibles beneficiarios a solicitar transferencia de la concesión o prórroga en su caso.
- Por solicitud expresa del titular.
- Por quiebra de la sociedad mercantil o del particular.

Para decretar la caducidad de la concesión, permiso o autorización se precederá de la siguiente forma:

- La conclusión del término de su vigencia, operará de pleno derecho, requiriéndose solamente la certificación de la conclusión y de que no existe prórroga.
- En los demás casos, se integrará el expediente con la constancia de omisión de los requisitos relativos; certificación del término contando los días naturales, incluyendo el del vencimiento. Previamente a la determinación correspondiente se oirá al afectado para que exponga lo que a sus intereses convenga (Art. 262 del reglamento).

Por otra parte la Ley en su Art. 40 indica las causas de cancelación:

- Dejar de cumplir con las operaciones inherentes a la concesión o con las condiciones y modificaciones fijadas para la prestación del servicio.
- Transferir la concesión, sin la aprobación de las autoridades de tránsito.

- Carecer del personal capacitado para la operación del servicio
- Dejar de prestar el servicio sin causa justificada por un término mayor de 10 días.
- Embargar, dar en comodato, dar en usufructo o arrendamiento o gravar las concesiones.
- No renovar o reemplazar el equipo, instalaciones con las que se preste el servicio en los plazos señalados por las autoridades de tránsito.
- Alterar la documentación que ampare la concesión o la circulación de los vehículos o permitir que con dicha documentación presten el servicio dos o más unidades o cuando este se preste con un vehículo distinto al registrado en la Dirección, dándose vista en todo caso al Ministerio Público, para los efectos legales que procedan.
- Incurrir en frecuentes o reincidentes violaciones a las disposiciones en la Ley y su Reglamento o las dictadas por las autoridades de tránsito.
- Cometer fehacientemente la transferencia de la titularidad de la concesión con dos o más personas, dándose vista al Ministerio Público, para los efectos que procedan.

Las causas de cancelación o suspensión de los permisos y autorizaciones son:

- El incumplimiento de las disposiciones que se le asignaron en su expedición.
- Las violaciones a las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento o las que emanen de las autorizaciones de tránsito (Art. 43 de la Ley).

El procedimiento para decretar la cancelación de las concesiones, permisos o autorizaciones es:

- Se recabarán los datos, certificaciones, documentos y dictámenes con los que se pruebe la omisión o irregularidad en que incurrió el permisionario o concesionario.
- Se citará al afectado para día y hora determinada haciéndosele saber las irregularidades u omisiones cometidas y en esa fecha se le permitirá el derecho de ser oído en defensa de sus intereses.

- Se le permitirá examinar el expediente, hacer uso de la palabra y ofrecer pruebas levantándose acta circunstanciada sobre el particular.
- En dicha audiencia, se dictarán los acuerdos que procedan o se reservará la autoridad de tomar la resolución conducente la que se comunicará por escrito al afectado.

Por otra parte, las infracciones que a juicio de las autoridades de tránsito, no ameriten la cancelación podrán ser sancionadas con amonestación y multa. Asimismo que la resolución de cancelación o caducidad operará sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones a que se haga acreedor el infractor (Arts. 43, 44 y 45 de la Ley y Art. 263 del Reglamento).

12.4.6 Sanciones

La *Ley de Tránsito y Transportes*, establece que es atribución del Ejecutivo del Estado imponer las sanciones aplicables en materia de transporte a los infractores de la ley y de su Reglamento, sean concesionarios o permisionarios de este servicio público. Se les aplicará como sanción la suspensión o cancelación de la concesión, permiso o autorización, o multa de 5 a 15 días de salario mínimo general diario que corresponda a la capital del Estado de México cuando se cometa la infracción por primera ocasión.

En caso de reincidencia, con suspensión o cancelación de la concesión, permiso o autorización o con multa de 15 a 1000 días de salario mínimo general diario que corresponda a la capital del Estado.

La aplicación de las sanciones en materia de transportes, por consecuencia corresponde a las Autoridades de Transporte que son entre otras el Gobernador del Estado, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el director General de Transporte Terrestre, el Director de Concesiones y Tarifas, el Director de Registro y Control del Transporte y el Director de Programación, Normatividad y Estudios del Transporte.

Es de destacar que, conforme el *Reglamento Interior* de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Autoridad de Transporte le compete dictaminar y aplicar las sanciones a que se hagan acreedores los prestadores del servicio público de autotransporte en sus diversas modalidades, por las violaciones a las disposiciones contenidas en la legislación de la materia y las demás disposiciones legales relativas y en las propias concesiones, permisos o autorizaciones.

12.6 **Análisis comparativo de la Legislación Federal, del Estado de México y del Distrito Federal en materia del servicio público de transporte**

A continuación se hace un breve análisis comparando la Legislación que existe en el país hasta 1994 en materia del servicio de transporte público, en las entidades del Estado de México, el Distrito Federal y lo relativo al autotransporte federal de pasajeros:

Del servicio público de pasajeros

El transporte de pasajeros es un servicio público según lo dispuesto por las legislaciones Federal, del Estado de México y del Distrito Federal.

En el ámbito de la Federación del Distrito Federal, la facultad de legislar en esta materia corresponde al Congreso de la Unión, y en el Estado de México a la Legislatura Local.

En el Distrito Federal la facultad reglamentaria le compete a la Asamblea de Representantes. En el ámbito Federal y Estatal, le compete al Presidente y al Gobernador, respectivamente.

Concesión

Es Facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y del ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México otorgar concesiones y permisos para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros. En las tres legislaciones se requiere de autorización previa de la autoridad para que el particular preste el servicio.

En el Distrito Federal y Estado de México la prestación del servicio originalmente le compete a la autoridad la cual puede encomendarla a particulares.

En la Federación y el Estado de México, se habla de concesión y permiso, en el Distrito Federal de Contrato-Concesión y permiso.

Condiciones y Requisitos para el Otorgamiento de la Concesión

En las tres legislaciones las personas morales deben estar constituidas conforme a las leyes del país y su capital social representado por acciones nominativas.

En la Legislación Federal y del Distrito Federal se señalan los casos en que la explotación queda condicionada a la constitución de una sociedad mercantil.

En las tres legislaciones se exige que las personas físicas que obtengan concesión sean ciudadanos mexicanos por nacimiento aun cuando en la del Distrito Federal se establece que sean de nacionalidad mexicana.

Aun cuando existe cierta similitud entre la normatividad del Distrito Federal y el Estado de México, respecto a los requisitos que exigen en cuanto a los datos y documentos que debe tener la solicitud como: nombre, domicilio, itinerario, rutas, recorridos, equipo; en general se establecen requisitos diferentes.

En el reglamento para el servicio público de autotransporte federal de pasajeros, no se determinan concretamente los requisitos para el otorgamiento de concesiones a diferencia del Distrito Federal y Estado de México, que en su reglamento respectivo se regula ampliamente esta materia.

Servicios que se prestan bajo el Régimen de Concesión y su clasificación

En la Federal y el Estado de México se clasifican los servicios aun cuando existen sus diferencias.

En la Legislación del Distrito Federal se precisan los servicios sujetos al Contrato-concesión, pero no se establece ninguna clasificación.

Declaratoria de necesidades

En las tres Legislaciones está prevista la Declaratoria Previa de Necesidades y su publicación.

En el caso del Distrito Federal y Estado de México la determinación de necesidades es a través de una declaratoria, y en la legislación federal de un plan general que contenga un programa de trabajo.

En la Legislación Federal la publicación es anual, en la del Distrito Federal es cada vez que lo exijan las necesidades del transporte público, pero por lo menos cada 3 años, y en el Estado de México no se precisa término.

En el Distrito Federal los estudios previos los hace la Dependencia a su costa, en el Estado de México los hace el Gobernador y los gastos los cubre el solicitante, en la Federación los estudios los presenta el solicitante.

En el Distrito Federal la declaratoria es previa a la recepción de solicitudes, en la del Estado de México los estudios y la declaratoria son posteriores a la solicitud.

Procedimientos para el otorgamiento de concesiones

En la Legislación Federal y en el Distrito Federal existe un procedimiento muy similar que incluye la presentación de una solicitud, el estudio técnico de la misma, su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con un plazo de un mes para que se formulen las observaciones y se publiquen las resoluciones.

Asimismo, está previsto en ambas legislaciones el otorgamiento de un depósito de fianza para garantizar la continuación de los trámites, calculándose la misma según la importancia del servicio.

El procedimiento que establece el Estado de México, es diferente, toda vez que se regula como un concurso. No está prevista la garantía para la continuación de trámites.

En la Federación se señala un año prorrogable para que el solicitante reúna los requisitos o en su defecto se declare el abandono del trámite, mientras que en el Distrito Federal se establece que ocurre este supuesto cuando el trámite se suspenda por causas imputables al solicitante por un término mayor de tres meses. Por su parte en el Estado de México, se otorgan 3 días para que se reúnan los requisitos y en caso de no hacerlo se le tendrá por perdido su derecho al otorgamiento de concesión.

En la Legislación del Estado de México, se publica la convocatoria y no la solicitud, además no está previsto publicar la resolución que otorgue concesiones o que la niegue.

Vigencia en la concesión

En las tres legislaciones las concesiones son temporales y prorrogables.

El término de 10 años es similar en la Legislación Federal y del Estado de México. En la legislación del D.F. la vigencia de las concesiones es hasta 20 años prorrogables. Se establecen diferencias en los requisitos para la prórroga de la concesión.

Obligaciones del concesionario

Cumplir con horarios, tarifas, rutas, itinerarios, bases, utilizando vehículos que satisfagan condiciones de seguridad, higiene, manteniendo adecuadamente las instalaciones y terminales. Permitir la inspección de libros de contabilidad, entre otras, cumpliendo con las obligaciones previstas en la legislación así como las que determinen las autoridades del ramo.

En la Legislación del Estado de México se establecen derechos expresos del concesionario.

Garantías del cumplimiento de obligaciones del concesionario

En las tres legislaciones se contempla la garantía que se otorga al Concesionario para responder sobre el cumplimiento de sus obligaciones. El tipo y monto de la garantía lo fijan las respectivas autoridades.

En la legislación del Distrito Federal se precisan obligaciones específicas que deben garantizarse.

Facultades de las autoridades en relación a las concesiones

Para las tres legislaciones son las mismas: la declaración de caducidad, rescisión, revocación de concesiones o permisos; la autorización de rutas, bases, tarifas, derroteros, horarios, vehículos; la inspección, vigilancia, supervisión, e intervención para que el servicio se preste en condiciones de eficiencia y seguridad y; en general, para dictar medidas o introducir modalidades en las condiciones en que se preste el servicio.

En las legislaciones del Distrito Federal y el Estado de México, se prevé que se ocupe o intervenga temporalmente el servicio, y en la Legislación Federal se suspende el mismo y se declara la revisión, rescate o requisa.

Cesión, transferencia, enajenación o gravamen de la concesión

En las tres legislaciones se requiere autorización previa para que el concesionario ceda, enajene o grave la concesión, los derechos y obligaciones que deriven de ella.

En la legislación del Distrito Federal y federal se establece que tratándose de gravámenes se podrán constituir por un término que no excederá de la última décima parte del tiempo señalado en la concesión.

En la legislación federal y del Estado de México, se precisa la materia de la hipoteca y lo que debe consignarse en la escritura respectiva. Se señala también como requisito para autorizar la cesión o transferencia que haya transcurrido determinado tiempo de vigencia de la concesión.

En el Estado de México, se dice que tratándose de hipotecas se construirá por un lapso que en ningún caso comprenderá la última quinta parte del tiempo en que deba finalizar la concesión a diferencia de lo que establece la federación.

En la legislación federal se prohíbe expresamente la cesión a gobierno o estado extranjero.

En la legislación federal y del Estado de México, está prevista la transferencia por defunción del titular, en el Distrito Federal no se prevé.

Tarifas

En las tres legislaciones es facultad de la autoridad aprobar las tarifas y modificaciones por causa de interés público. En la Federación y el Distrito Federal se señalan los casos de excepción de cobro.

En el Distrito Federal se establecen los criterios que la autoridad tomará en cuenta para la fijación de tarifas y en la federal y el Estado de México no. En el Distrito Federal deberán darse a conocer las modificaciones a las tarifas con cinco días de anticipación a la fecha en que entrara en vigor.

Limitaciones en el número de concesiones y de vehículos

En la legislación federal se limita el número de vehículos que se concesionan a una persona física a cinco, en el Distrito Federal señalará en cada caso el número de vehículos que podrá amparar la concesión.

En el Estado de México se limita a las personas físicas a ser titulares hasta de dos concesiones o permisos en el mismo o diferente servicio y modalidad.

Sanciones

En las tres legislaciones se sanciona la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, si no se cuenta con la autorización respectiva para ello.

En el Distrito Federal y a nivel federal se requiere actualizar las sanciones económicas. En el Estado de México se deberá establecer un procedimiento idóneo y eficaz para la aplicación de sanciones económicas.

12.7 Importancia del Marco Institucional

Se tocó en el marco jurídico del transporte lo que se puede o no hacer legalmente y como hacerlo (la seguridad jurídica obliga a conocer con detalle quien es el funcionario responsable y su límites de actuación, señalando también a quien reportar y quienes le reportan). Es importante ahora dentro del marco

institucional conocer quien determina y como debe hacerlo, en los límites de autoridad y responsabilidad.

En la Figura 12.3 se indica la jerarquía de cada una de las instancias responsables del transporte, tomando el caso del Estado de México.

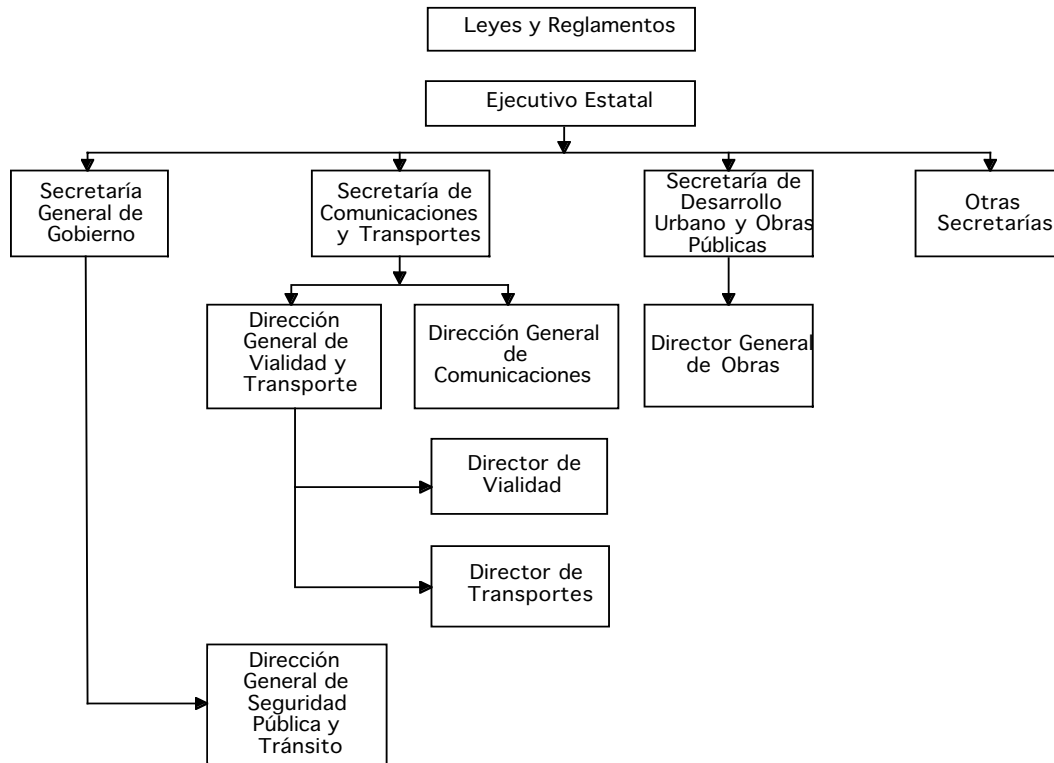


Figura 12.3.
Marco Institucional del Transporte.

Como se observa en la figura anterior, una forma de cómo organizar las funciones administrativas relativas al transporte público en las ciudades es con la creación de una dependencia responsable de la prestación y vigilancia de este servicio.

Entre las principales mejoras que se plantea, es la existencia de una dependencia a nivel de Secretaría de Estado, lo que en principio da una mayor agilidad a la toma de decisiones y una mayor atención a los problemas que se presentan. Esa propuesta es enunciativa únicamente y deberá servir como guía para esquemas de organización institucional más completos.

Algunas de las actividades de cada uno de los responsables por área son las siguientes [14]:

Secretario de Comunicaciones y Transportes:

- Conducir y ejecutar sus acciones con base en las políticas y prioridades que establezca el Gobernador, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo.
- Establecer los lineamientos que deban seguir planes y programas relativos a la infraestructura carretera, los transportes y las vialidades, así como coordinar las acciones con el Gobierno Federal relativo a las comunicaciones.
- Elaborar el Programa Estatal del Sector.
- Celebrar convenios con autoridades Federales, Estatales y Municipales
- Nombrar a los servidores públicos en diversas comisiones con el sector a su cargo.

Algunas de las atribuciones genéricas de los Directores Generales son:

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las funciones encomendadas a la Dirección a su cargo.
- Establecer coordinación y apoyar técnicamente en asuntos su competencia, a las unidades administrativas de la Secretaría que lo soliciten.
- Vigilar el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones relacionadas con el funcionamiento y los servicios encomendados a la Dirección a su cargo.
- Someter a la consideración del Secretario las modificaciones administrativas que tiendan a lograr el mejor funcionamiento de su Dirección.

De los Directores de Área se tienen:

- Elaborar el Plan Estatal de Comunicaciones y de Transportes
- Proponer al Secretario para su aprobación, las normas técnicas, operativas y administrativas para la prestación del servicio público de transportes y de las comunicaciones en el Estado.
- Autorizar y/o modificar previo estudio: rutas, derroteros, itinerarios, horarios, frecuencias, sitios, bases, terminales, paraderos, cobertizos,

colores, características e identificación de los vehículos del servicio público de transporte estatal.

- Inspeccionar y vigilar los servicios de transporte terrestre.
- Establecer tarifas para el transporte en vías de jurisdicción estatal, conforme a estudios técnicos y socioeconómicos.
- Dictaminar previa evaluación y diagnóstico la necesidad del otorgamiento o modificación de concesiones, permisos o autorizaciones, para la prestación del servicio público de transporte.
- Promover cursos de capacitación

12.8 Problemática del Transporte en Materia Legislativa e Institucional

Relativo a la reglamentación del tránsito y el transporte en México, algunos de los hechos que motivan una actualización de las leyes y reglamentos obedecen a una serie de factores tales como:

- La explosión demográfica, motivada por el crecimiento industrial, comercial, habitacional y educativo, lo cual hace que se revisen sus disposiciones, ya que algunas quedan obsoletas y anárquicas. Esta situación se ve agravada por conurbaciones con diferentes legislaciones, en donde se aplican reglamentos con objetivos, sanciones y aplicaciones diferentes, al no existir una homologación en sus disposiciones, y una previsión o política a futuro en cuanto al crecimiento de las dos entidades.
- Por lo general, no se adecúan a la *Ley Orgánica de la Administración Pública* de la entidad, sobre todo en cuanto se refiere a la definición clara y precisa de las competencias, atribuciones y obligaciones que tienen las diversas autoridades en este ramo. La dualidad de funciones ejercida por las diferentes dependencias del ramo del tránsito y el transporte origina confusión entre los usuarios y autoridades, lo que retardaba la atención, intervención y solución de los problemas relacionados con el tránsito. Además, existe una falta de comunicación y coordinación entre las instancias para el establecimiento de programas, políticas y directrices adecuadas y eficaces para satisfacer esta función pública.
- Una limitación en cuanto a la vigilancia y el control de los servicios públicos de transporte por las mismas autoridades.

- Las sanciones económicas que se imponen a los infractores de la Ley y su Reglamento General son rebasadas con mucho por la realidad económica de cada Estado, además la situación inflacionaria del país hace que se fijen sanciones en base a equivalencias como pueden ser los salarios mínimos generales de las zonas económicas de los lugares en que se cometa una infracción.
- La falta de medidas y programas tendientes a la protección y al mejoramiento ecológico y del medio ambiente, mediante la prevención y el control de ruidos, la emisión de gases, humos y partículas a los vehículos automotores que circulan por las vías públicas.

Esta problemática la encontramos en muchas ciudades del país, por lo que solo se ha expuesto una guía para ejemplificar algunos de los males que aún falta por resolver.

Es importante señalar en relación con el otorgamiento de las concesiones y los permisos la problemática que representa el cumplimiento de los requisitos que se deben cubrir para que una persona física o moral, obtenga una concesión o permiso, pero también otra dificultad es el control que debe seguir la autoridad para el buen cumplimiento de la operación de los servicios públicos de transporte.

La desregulación del transporte es el resultado de los programas establecidos, básicamente a nivel federal en el sector comunicaciones y transportes.

En nuestro país, existió una rigidez en las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación y su Reglamento, la cual databa de 1949, por lo que el Ejecutivo Federal consideró como una única manera de modernizar el autotransporte y de adecuarlo a las necesidades actuales era mediante la *desregulación*. Por ello, en primer lugar se procedió a hacerlo con los servicios de carga y después el de pasajeros, teniendo como premisa previa la concertación entre usuarios y prestadores de servicios y el establecimiento de convenios de coordinación con los gobiernos estatales, a fin de que las medidas correspondientes tengan aplicación tanto en el ámbito federal como en el estatal.

La liberación o desregulación del autotransporte federal de pasajeros y de carga, puede sintetizarse en la consecución de los tres objetivos siguientes:

- Eliminación de rutas concesionadas
- Supresión de tarifas
- Simplificación de procedimientos de operación

La palabra desregular significa *simplificar trámites*, facilitar acciones, dar mayor libertad estableciendo el cumplimiento de las normas mínimas exigibles.

Desregular es una tendencia encaminada a otorgar mayor libertad a las personas dedicadas a cierta actividad, sujetándolas lo menos que se pueda al cumplimiento de unas normas, permitiendo el acceso a un mayor número de personas a un mercado más libre y competitivo en el que se aprovechen de manera óptima los recursos y las innovaciones tecnológicas sin que por ello el Estado pierda la rectoría, que constitucionalmente le corresponde, ni se debiliten sus atribuciones para llevar a cabo en concesionamiento, la regulación, la planeación y la vigilancia del servicio público del transporte en sus diferentes modalidades.

12.9 Formas Posibles de Actuación

Es verdad que a nivel normativo se ha avanzado de una manera importante en materia de tránsito y transportes con la salida y publicación de nuevas leyes y reglamentos. Sin embargo creemos que aún falta mucho por hacer, ya que lo explosivo del crecimiento en las poblaciones rebasa de manera significativa la respuesta por parte de las autoridades responsables de la seguridad y la buena operación de la circulación de personas y vehículos en las ciudades.

Acciones importantes como las que se indican a continuación se deberán tratar de implementarse:

- Homologación de reglamentos entre entidades vecinas.
- La impartición de cursos de educación vial que deberán basarse en el respeto y la obediencia a los Reglamentos, no para evitar ser sancionado sino con el convencimiento de que el cumplimiento de las normas de circulación se benefician a todos y en segundo lugar, porque demostrando respeto por los demás usuarios y por las vías públicas, reconocemos que también nosotros podemos cometer errores.
- Otro punto que aún no se ha tratado con suficiente atino ha sido lo referente al control de la contaminación debida a la circulación de vehículos automotores, con la realización de estudios profundos a

cerca de los impactos reales para aplicar o no ciertas medidas tendientes a reducir este problema.

- Se propone atacar coordinadamente tanto la circulación de vehículos de pasajeros como los de carga, así como vehículos que transportan materiales peligrosos en zonas urbanas.
- La reglamentación precisa del establecimiento de rutas específicas para vehículos de emergencia y de protección civil, así como las rutas alternativas en caso de manifestaciones u otros eventos no previstos regularmente.
- Prever la llegada de nuevas tecnologías.
- La elaboración de acuerdos, circulares, normas o manuales como complemento a las disposiciones de la Ley y su Reglamento en donde se especifiquen con mayor detalle aspectos técnicos e información complementaria a usuarios de las vías públicas, como son fundamentos de mecánica y mantenimiento simple del automóvil, primeros auxilios y socorro, así como normas para conducir económicamente, es decir, manejar de tal forma que se consigan ahorros importantes en tiempo y en el consumo de combustibles.
- Se recomienda también contar con más apoyo para las actividades de vigilancia y supervisión a fin de poder hacer cumplir los reglamentos del tránsito y el transporte.
- Por otra parte se considera conveniente contar con un solo *Reglamento de Tránsito y de Transporte* común para todas las entidades, ya que esto facilita la operatividad de su aplicación, además de tratar los dos problemas conjuntamente y no de manera separada.
- Un ejemplo de lo que sucede si no existen campañas publicitarias o una información clara y precisa, masiva y permanente del contenido de los Reglamentos a todos los puntos del Estado, es el relativo a las vueltas derechas continuas, donde la falta de explicación y de puesta en marcha de aspectos como éste, hacen que se manejen de manera inconsciente o bien que se desconozcan estas opciones.
- Revisión y actualización de las leyes y reglamentos relativas al tránsito y el transporte de las diferentes entidades federativas, para adecuarlas a las políticas y directrices establecidas por las autoridades del sector transporte.
- Desarrollo de políticas que fomenten la desregulación, con el objeto de buscar la liberación de los servicios y la simplificación de trámites y procedimientos a que deban sujetarse los transportistas.

- Simplificación en los trámites para el otorgamiento de concesiones y permisos
- Una mayor participación de los particulares, favoreciendo la creación de empresas transportistas autosuficientes que garanticen la prestación de los servicios.
- Capacitación técnica a operadores y personal administrativo de las empresas
- Participación más directa de los Municipios en el proceso de planificación, vigilancia y control del servicio público de transporte, mediante la instrumentación de convenios para fortalecer el principio de descentralización y simplificación administrativa, sin perjuicio del respeto a la libertad y soberanía de cada entidad.
- Por último la unificación de criterios técnicos en los Reglamentos de Tránsito y Transporte se deberán cuidar a nivel nacional, no así su forma de aplicarse, es decir, los montos de las infracciones, la detención de los vehículos, los arrestos y los pagos de las multas las definirán cada entidad de acuerdo con su forma de administrarse.

Todo lo anterior lleva a la convicción de que la actualización y congruencia de las disposiciones legales en materia de tránsito y el transporte es necesaria, para que se pueda llevar a cabo la modernización en un marco de homologación legislativa.

REFERENCIAS

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Trillas, 4a. Edición, 1987.
2. *Ley de Vías Generales de Comunicación*, Editorial Porrúa, S.A. 17a. Ed., 1987.
3. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Editorial Porrúa, 1989.
4. U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa, S.A. 1992.
5. Jaime M. Marroquín Zaleta. *Estudio del Derecho del Transporte*. UPIICSA, IPN. 1988.
6. Rafael Bielsa. *Ciencia de la Administración*. 2a. Ed. Buenos Aires, Argentina. 1955.
7. Ulises Vidaña Saldaña. *Apuntes de Legislación de los Transportes*. Curso Integral de Vialidad y Transportes, SEDESOL, México 1992.
8. Miguel Orrico Alarcón. *Los Transportes y las Comunicaciones en el Derecho Mexicano*. S.C.T. 1972.
9. Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. Porrúa Hermanos.
10. Gobierno del Estado de México. *Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México*, 1992.
11. _____. *Reglamento de Tránsito del Estado de México*. 1993.
12. Felipe Mata Hernández. *Análisis Jurídico de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito*, Tesis Profesional, U.A.E.M. 1987.
13. _____. *Apuntes de Análisis Institucional del Transporte*. Facultad de Ingeniería, U.A.E.M. 1994.
14. Gobierno del Estado de México. *Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*. 1992.

PREGUNTAS

1. ¿Qué es una vía de comunicación?
2. ¿Cuáles son los principales documentos que nos dan las bases jurídicas para la legislación del transporte?
3. ¿Cuál es la diferencia entre Ley y Reglamento?
4. ¿Qué son las normas en el transporte?
5. ¿Qué característica tienen los servicios públicos?
6. ¿Qué diferencia hay entre concesión, permiso y autorización?
7. Mencione al menos tres diferencias para el concesionamiento del transporte público entre el Distrito Federal y el Estado de México.
8. ¿Cuáles son los principales problemas de la organización institucional en México?
9. ¿Qué significa contar con una buena organización institucional para el sector transporte?