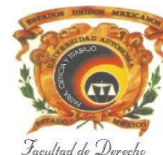




**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**



**“ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA NECESIDAD PÚBLICA
DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL ESTADO DE MÉXICO.”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ALEJANDRO VILLA SANABRIA

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, JULIO 2016.



CAPITULO I

MARCO HISTORICO

1.1. Breve introducción; 1.2 El Estado; 1.2.1 El Estado, su origen histórico; 1.2.2 El Estado, génesis conceptual; 1.2.3 El Estado Mexicano; 1.3 Derecho; 1.4 La Administración Pública y el origen del Derecho Administrativo; 1.4.1 Francia; 1.4.2 México; 1.4.2.1. Época precolombina; 1.4.2.2. Época colonial; 1.4.2.3. De la época independiente hasta la actualidad; 1.4.3 Estado de México; 1.5. Antecedentes de la autoridad de transporte, en el gobierno del Estado de México; 1.6 Servicio público; 1.7 Antecedentes de la concesión; 1.7.1. Época feudal; 1.7.2. Concesiones en la genealogía de la antigua España; 1.7.3. Concesión minera en España y México; 1.7.4. Concesión bancaria en México; 1.8 El transporte; 1.8.1. Antecedentes del transporte; 1.8.2 Antecedentes en la América precolombina; 1.9. Antecedentes de la Ingeniería del transporte.

Siendo la planificación del transporte público la materia que origina el presente asunto, es

1 m
 enester conocer el marco histórico de la ciencia del derecho administrativo y de la ingeniería del transporte, que nos ayudaran a comprender el origen de ambas disciplinas, para conocer la importancia del tema en la vida diaria de los habitantes del Estado de México.

1.1. BREVE INTRODUCCIÓN.

Para realizar su vida material, intelectual y moral, el hombre requiere de sus semejantes pues su naturaleza es esencialmente sociable, es un *zoon politikon*, como lo definió **Aristóteles**; la evolución de éste, refiere las variadas formas en que se ha organizado, bien sea para sobrevivir, bien para satisfacer sus necesidades.

“Existe un consenso en relación a que el linaje humano moderno se originó en África hace cerca de 100 000 años.”¹

Estos indicios de agrupaciones humanas con cierta organización, hacen evidente el comportamiento moderno más antiguo, Pinnacle Point (Mossel Bay, Sudáfrica, a orillas del Océano Índico), es el lugar en que fueron encontrados y datados con 71000 años de antigüedad, restos que refieren la aparición de las capacidades cognitivas del hombre moderno.

1 |

o en la página web: <http://www.comoves.unam.mx/numeros/rafagas/170>; en fecha: 14 de agosto de 2015.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

1.2. EL ESTADO.

El hombre es un ser con un sentido natural de mandar u ordenar, cuyo sentido de autoridad le obliga a crear la figura jurídico-política del Estado para legitimar su conducta estableciendo reglas de obediencia para su desarrollo en orden. Esta necesidad social, es el génesis del Derecho, como forma de que el hombre en sociedad resuelva sus diferencias.

1.2.1. EL ESTADO. SU ORIGEN HISTORICO.

Historialmente han existido distintas formas de organización social del hombre, perfiladas fundamentalmente por el aspecto socio económico. En la antigüedad prevalecieron las sociedades disgregadas cimentadas en la religión, son los griegos quienes al permitir a sus ciudadanos una participación vinculante, aportan la noción de Estado.

Durante la época feudal, entre los siglos XII y XIV, todas las funciones directivas de la sociedad, como las económicas, las jurídico-administrativas y militares eran ejercidas por un solo individuo. El Estado se integraba por pequeños feudos con capacidad suficiente para bastarse a sí mismos. Posteriormente el renacimiento trajo la centralización del poder y la noción de soberanía que si bien representó un esfuerzo de unificación nacional, condujo a un absolutismo monárquico.

El nacimiento del Estado moderno, tuvo origen en el siglo XV, las principales causas que le dieron pie, fue la lucha entre el poder feudal, los reyes, el clero a través del papa, así como los descubrimientos geográficos, la revolución protestante, pero sobre todo las concepciones filosóficas que convergieron en el principio del Estado soberano.

Consultando a **Miguel Galindo Camacho**² y **Joaquín Varela Suanzes-Carpegna**,³ tenemos que las revoluciones inglesa de 1688, la norteamericana de 1776 y francesa de 1789, sustentadas por teorías *ius naturalistas* de **John Locke**, **Carlos de Secondat Barón de Montesquieu** y **Juan Jacobo Rousseau** entre otros, originaron el Estado de Derecho, con principios rectores tales como la legalidad y la soberanía que establecen, reside en el pueblo, como expresión de la voluntad general y garantía de libertad, en el que el poder se asume por organismos surgidos mediante

² Galindo Camacho, Miguel. *Derecho administrativo*. Tomo I. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1997. pp. 46 y ss.

³ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín. *Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada*. Consultado en la página web: file:///C:/Users/Emy/Downloads/las-cuatro-etapas-de-la-historia-constitucional-comparada.pdf. En fecha 18 de julio de 2015.



normas definidas y para quien los derechos fundamentales de la persona no los otorga el Estado, pues éste se limita a reconocer su existencia, y los individuos son colocados en un plano de igualdad ante la ley, independientemente de su condición social y económica.

La revolución inglesa de 1688 termina con el absolutismo, caracterizado por la concentración del poder en manos del monarca, quien controlaba la política, la justicia y la economía, bajo el argumento del derecho divino de la Corona. Una de sus consecuencias fue la llamada “Declaración de Derechos”, un documento del Parlamento cuyo propósito fundamental fue recuperar y fortalecer sus facultades, limitando al Monarca.

Por otra parte, la independencia norteamericana de 1776, aporta el primer documento histórico en el que reconoce los derechos fundamentales de los ciudadanos, como libertad e igualdad, señalando que todos los hombres nacen iguales y dotados de derechos inalienables, tal documento es su Declaración de Independencia.

⁴ y **Viridiana Molinares Hassan**,⁵ exponen que la Revolución Asimismo, **Jorge Olivera Toro**

3

Francesa terminó definitivamente con el feudalismo y absolutismo más característico de la historia, en el que monarcas como el llamado “Rey Sol”, **Luis XIV**, ejercían un poder absoluto, sin límites de ninguna especie, justificado con teorías del derecho divino, sobre la idea que el rey provenía en forma directa de Dios y por ello el pueblo debía simplemente obedecerle, a este personaje se atribuye la frase: “el Estado soy yo”; en este marco histórico, la insurrección origina un nuevo modelo de Estado, el de Derecho, y aporta a la humanidad la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, que incluye conceptos como libertad política, fraternidad e igualdad de los individuos, como derechos universales.

1.2.2 EL ESTADO. GÉNESIS CONCEPTUAL.

Fue **Nicolás Maquiavelo**, en su libro “El Príncipe” quien acuñó el término “Estado”, al afirmar:

⁴ Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. Pp. 15 y 16.

⁵ Molinares Hassan, Viridiana. *Notas sobre Constitución, Organización del Estado y Derechos Humanos*. Consultado en la página web: <https://books.google.com.mx/books?id=cilh-NISYi4C&pg=PA82&lpg=PA82&dq#v=onepage&q&f=false>. En fecha 26 de mayo de 2014. ⁶ Arlotti, Raúl. *La Formación del Estado Moderno –Anotaciones desde la Transdisciplinariedad-*. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. Número 1. Invierno 2007. Consultado en la página web: http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0001A001_0010_miscelanea.pdf. En fecha: 02 de junio de 2015.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

“Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados.”⁶

Al referirse al *stato*, refiere la comunidad con gobierno propio, independiente y supremo en su orden. Su significado deriva de *stato*, *stare*, *status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.

Al respecto **Raúl Arlotti**, señala lo siguiente:

“El término no es creado por él, le llega a través de compleja evolución semántica ... tiene la raíz “st” común al verbo griego “hístemi” con su derivado latino “ístere” y al griego “sto” con su derivado latino “stare”, que se encuentran en numerosos derivados latinos que refieren a frenar una situación, a pararla, a aquietarla...”⁶

1.2.3 EL ESTADO MEXICANO.

Como Estado moderno, el nuestro se rige por los principios de la norma suprema denominada Constitución, cuyo nombre oficial es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que **4** concibe la organización política y jurídica del gobierno federal, su relación con sus Estados integrantes y con sus ciudadanos.

Adelantada en su tiempo por incluir derechos sociales, se divide en 9 Títulos, 136 Artículos y 19 transitorios. El Primer Título y sus 38 artículos hablan acerca de los Derechos Humanos, las Garantías, y la ciudadanía mexicana; los siguientes 98 artículos definen la estructura del Estado Mexicano. En su artículo 40, establece que el Estado Mexicano es una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.⁷

El Estado Mexicano tiene la forma de Gobierno de tipo presidencial, pues se reúne en una sola persona, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

1.3 DERECHO.

⁶ Arlotti, Raúl. *Ob cit.*

⁷ Consultado en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. En fecha 15 de julio de 2015.



La necesidad de convivir en orden evitando la anarquía, implica la creación de normas que estatuyan deberes y obligaciones, tanto para el gobierno y sus instituciones, como aquellas que rijan la convivencia de la propia sociedad; así surge el derecho, como el medio que colma ese requerimiento para asegurar el orden social.

Para su debido cumplimiento, las normas jurídicas deben cumplir con el principio de coercitividad, pues éstas rigen aún contra la voluntad de los sujetos a quienes gobierna, no obstante, su contenido debe mostrar la dinámica social, económica, cultural y política de su población, de no plasmar estos elementos, su validez estaría entredicho pues su único apoyo sería la fuerza.

Para **Hans Kelsen**, el derecho es:

“... un orden coactivo,... método específico que permite inducir a los hombres a conducirse de una manera determinada.”⁸

Por su parte, **Eduardo García Máynez**, nos dice que por Derecho entiende:

“...al conjunto de Normas Jurídicas que tienden a regular la actividad del hombre que vive en sociedad.”⁹

5

Ahora bien, atendiendo a la naturaleza de sus relaciones y por obra de los romanos, el derecho se divide en dos grandes ramas: derecho público y derecho privado; citando nuevamente a **García Máynez**, sobre lo comentado señala:

“La relación es de derecho privado, si los sujetos de la misma encuéntense colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es de derecho público, si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos.”¹¹

⁸ Martínez Morales, Rafael I. *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*. Primera edición. Oxford University Press México. 2008, p. 62.

⁹ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Cuadragésima primera edición. Editorial Porrúa. México. 1990. p. 37. ¹¹ *Ibid.*, p. 134.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Cada rama se integra por varias disciplinas especiales; al derecho público pertenece el derecho constitucional, administrativo, penal y procesal; al privado, el civil y el mercantil; de la disciplina especial en la que se encuentra la materia que cobija nuestra investigación, es el derecho administrativo al cual a continuación nos referimos.

1.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Parafraseando a **Wilburg Jiménez Castro**¹⁰ y **Miguel S. Marienhoff**,¹³ el inicio del estudio del derecho administrativo está íntimamente ligado a la administración pública, notorio desde el uso del vocablo “*administrar*”, pues se trata del término que identifica tanto a la disciplina jurídica que nos ocupa, como a la segunda en mención. Por ello debemos señalar primeramente que dicha palabra tiene dos acepciones, una en sentido objetivo y uno en sentido subjetivo. En el primero, tenemos que se trata de una acción, del conjunto de actividades destinadas a un fin; subjetivamente, es la estructura orgánica que la ley le atribuye la facultad de administrar.

Etimológicamente, “administrar” proviene de los vocablos latinos “*administratio*” y “*administrare*”, de “*ad*” (a) y “*ministrare*” (servir), significado literalmente “*servir a*”, denotando una idea de acción o actividad, de donde tenemos que la administración pública es el conjunto de actividades cuya finalidad es la satisfacción de los fines del interés público.¹⁴

6

Si bien en las diferentes civilizaciones antiguas existieron normas de tipo administrativo, no pasaron de ser hechos aislados, pues el administrativo es una parte de la ciencia jurídica que nació terminando el siglo XVIII, como efecto directo del Estado de Derecho, resultado de la lucha Francesa de 1789, que sentó las bases de esta ciencia. En otras palabras, es una disciplina de reciente creación, cuya historia está en pleno desarrollo.

En este sentido, la administración es una forma de organización humana que como coordinación de esfuerzos resulta tan antigua como el hombre mismo. La historia se ha encargado de proporcionarnos ejemplos, si bien dispersos y no sistematizados, denotan la existencia de formas de organización administrativa, como el ámbito militar o en arquitectura, por mencionar algunas: el

¹⁰ Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, Pág. 23. ¹³ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Segunda edición. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1982. p. 43. ¹⁴ *Loc. Cit.*



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



sintagma de Alejandro Magno o la construcción de las pirámides de Egipto, que como muestras de organización resultan más que notables.

Es **Omar Guerrero**, en su obra “Introducción a la Administración Pública”, quien nos refiere amplios antecedentes del tema, que resumo de la siguiente forma:

En Oriente, la India cuenta con los antecedentes más remotos sobre la administración pública, pues entre los siglos VI al IV a.C., tiene origen el “*Arthasastra*”, un manual para gobernar, conseguir y conservar el poder.

De gran riqueza cultural, los musulmanes aportan un variado legado bibliográfico, resaltando los “*Espejos de los Príncipes*”, obra dirigida a sus reyes referente a la forma de gobernar, o el “Libro del impuesto predial” de claro tema financiero.

En China, el “*Libro de los Exámenes*” dirigido a la administración pública más numerosa en la antigüedad, del que desafortunadamente no hay mayores datos.

En Occidente, no obstante contar con una excelente organización administrativa, los romanos no elaboraron una teoría de la forma de administrar las cosas públicas, no obstante nos legaron la “*Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma*” como doble aportación, a la **7** ingeniería hidráulica y al arte de la administración urbana.

Por otra parte, de Egipto se sabe contaban con un sistema administrativo bastante amplio pero organizado, que se caracterizaba por lo severo, tenían un propósito definido basado en la fuerza física que no permitía discreciones en sus labores encomendadas.

En sus cuatro etapas estatales: monarquía, aristocracia, tiranía y democracia, en Grecia la última fue la más importante en la evolución de su administración pública, pues las decisiones de sus asuntos importantes y de la política, participaban directamente los ciudadanos, mediante su voto.

En la edad media, en general la forma de organización era en pequeños Estados feudales, cuyo terrateniente contaba con una autoridad extraordinaria para fines tributarios y de justicia en sus dominios.

Posteriormente, al final de la edad media el Rey adquirió un poder absoluto, se apoderó de la autoridad; sus principios demostrados en las frases como: “La voluntad del Rey es la Ley”, “El Rey

Alejandro Villa Sanabria



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

no se equivoca” ó “El Rey no puede causar daño” hicieron prácticamente imposible la existencia de un derecho administrativo.

La era moderna con la Escuela Cameralista se inicia el estudio científico de la Administración Pública. Iniciada en 1550 tiene su máximo esplendor en el siglo XVIII, elaborando normas exclusivamente administrativas.

En Francia, **Carlos Juan Bonin**, aporta su “*Compendio de los principios de administración*”, en el que integra formas de administración antiguas, como base para la nueva teoría.¹¹

De lo expuesto, opino que la ciencia de la administración es tan antigua como el hombre mismo, pues la simple organización del hombre primitivo para la realización de tareas comunes para sobrevivir, son actos de administración como suma de esfuerzos para un fin, que en el devenir histórico con el establecimiento del Estado, sus actos tuviesen la calidad de públicos por tratarse de acciones propios del ente estatal.

1.4.1 FRANCIA.

En la Francia previa a la Revolución de 1789, los derechos civiles personales no existían, no había ciudadanos, sólo súbditos; cada individuo compartía los derechos del grupo social al que **8** pertenecía, de la nobleza, de alguna asociación de oficios o cualquier otro grupo social. Cada sector tenía sus propias leyes y sus propios tribunales. Los dueños de tierras, tenían derecho de vida y muerte sobre quienes habitaban su señorío. En cada una de sus regiones existían leyes tan distintas como contradictorias, aproximadamente 360 diferentes códigos regionales.

Dicho periodo se conoce como *Ancien Régime*, y refiere el punto culminante del absolutismo real en Francia, inicia al comenzar el siglo XVI, con el afianzamiento de la monarquía y la sucesiva anexión de todos los ducados independientes, culmina en 1789 al estallar la Revolución Francesa. Se caracteriza por el triunfo de las monarquías absolutistas, el rey es rey por derecho divino y sólo se rinde cuentas a sí mismo. Durante todo el período, el reino se sostendrá apoyado por el clero y la nobleza.

¹¹ Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Primera Edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México. 1985. p. 8 y ss.



En las provincias del Sur, regía el derecho escrito como herencia de la antigua tradición romana, una síntesis de antiguos códigos romanos y las costumbres locales, basado en la autoridad absoluta del padre de familia. Era un concepto eminentemente patriarcal, como en la antigua Roma.

En las provincias del Norte la regulación legal era más flexible, imperaba la herencia del Derecho Medieval, las disposiciones atendían a usos y costumbres regionales, tenían mayor influencia de los reinos bárbaros germánicos: los derechos de los integrantes de la familia eran más igualitarios.

Paralelo a lo anterior, estaban los Derechos Feudales Señoriales, que regulaban la administración de las tierras, calificando a las personas según la calidad del territorio; las Ordenanzas Reales, que regían en todo el territorio; y, el Derecho Canónico, que se encargaba de gran parte de la vida civil y de la reglamentación de los actos religiosos.

Parafraseando a **Miguel Acosta Romero**¹², el Estado de Derecho, surgido a raíz de la Revolución Francesa de 1789, tuvo entre sus consecuencias, el establecimiento de un orden constitucional del que se origina el estudio del derecho administrativo, pues se instituyeron los derechos del ciudadano, delimitando las atribuciones de los servidores públicos, en forma tal que, señalan los estudiosos de la Ciencia de la Administración Pública, la nueva disciplina monopolizó el **9** pensamiento administrativo durante años.

Consecuente a los hechos históricos, en mi opinión, sin duda la cuna del derecho administrativo es la nación Francesa, al fijarse las bases del derecho constitucional, bajo el principio de la separación de poderes, que como toda ciencia, es dinámica, atendiendo a las necesidades sociales a cada Estado y sus circunstancias sociales, es por ello, que debe modernizarse de manera constante, siempre con miras al supremo interés social.

1.4.2 MÉXICO.

La evolución histórica de esta rama de la ciencia del derecho en nuestro país, ha sido marcada por las Constituciones Políticas de 1824, 1857 y 1917. Sin embargo, aunque los autores no hacen referencia a los pueblos prehispánicos, debemos señalar que también nuestros pueblos precolombinos contaban con una estructura administrativa, si bien muy diferente a la conocida en

¹² Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*. Décimo Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 103 ss.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

nuestros tiempos, era muy interesante y sobre todo, funcional, como señala **Teresa Rojas Rabiela**¹³ cuya opinión se transcribe más adelante en el presente trabajo.

1.4.2.1. EPOCA PRECOLOMBINA.

A la llegada de los españoles, lo que ahora es nuestro país era un mosaico de pueblos y culturas, no obstante, me referiré únicamente a los aztecas, por asentarse en una de las regiones más importantes de nuestro país y por haber alcanzado un desarrollo y extensión significativos.

Su sistema de organización burocrático-administrativo, estaba basado en el control de la población por medio del registro en censos y de la integración de hombres o casas en unidades vigesimales, destinadas al tributo en especie, la organización del trabajo para obra pública, servicios y demás cosas de la república.

Durante su peregrinar hacia la tierra prometida, entre sus integrantes no había diferencia, no existían clases sociales, no había surgido un poder organizado. Eran los sacerdotes de Huitzilopochtli, quienes contaban con cierto mando militar y de autoridad sobre el resto del grupo.

10

A principios del siglo XVI las cosas eran muy distintas, existía una monarquía aristocrática e imperialista. La clase dirigente en orden militar, administrativo o judicial era compuesta por los *tecuhlli*; tenían como función representar a su pueblo ante autoridades superiores; resolver litigios, como militar conducir al combate sus contingentes; responsables del buen orden, vigía de cultivos y al pago de tributos.

En la célula social azteca, los barrios o *calpullis*, el jefe se denominaba *calpullec*, que asistido por un consejo de ancianos tenía funciones semejantes a las del *tecuhlli*. A diario acudían al palacio a recibir órdenes, el Mayordomo Mayor (*Huey calpixqui*), les comunicaba lo que el emperador ordenaba y mandaba.

Subordinados a él, había funcionarios responsables de vigilar, cada uno, a 20, 40 o 100 familias, para cobrar impuestos y organizar el trabajo colectivo, como la limpieza, las obras de construcción, entre muchas cosas más. Para todo había oficiales. Señala **Francisco del Paso y Troncoso**, citado por **Teresa Rojas Rabiela**:

¹³ Rojas Rabiela, Teresa. *Origen y formación del Estado Mesoamericano. El sistema de organización en cuadrillas*. Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986, Consultado en la página web: https://books.google.com.mx/books?id=DJXu6jYUuxMC&pg=PA136&lpg=PA136&dq=%22el+sistema+de+organizaci%C3%B3n+en+cuadrillas%22&source=bl&ots=Q9cV3fTzOB&sig=Gw_z4Sm2BzMm2MtXctpqv7n3IUl&hl=es&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGovChMltb_AsZq



“... las cosas de gobierno tenían los de sus Consejos que eran personas principales y tecuclis ... para las cosas ... comunes de la república, tenían ... calpixques ... tenían cada uno, en su barrio otros regidores menores llamados macuylte panpixque

gxwIVTJqACh2pNwDi#v=onepage&q=las%20cosas%20de%20gobierno%20ten%C3%ADan%20los%20de%20sus%20Consejos%20que%20eran%20personas%20principales&f=false. En fecha: 31 de julio de 2015.

... que tenía a cargo cient hombres o casas que le obedecían y acudían a su llamamiento y estos centuriones tenían debajo de su jurisdicción cada uno cinco menores regidores llamados centes pampixques que quiere decir bicenarios porque cada uno tenía a cargo de veinte casas de manera que cuando había necesidad de alguna obra pública o cosa de república o servicio del señor iban mandando de mayor o menor ... Era tan buen concierto el que en esto tenían que en una hora se juntaba todo el pueblo.”¹⁴

Considero que éste, nuestro pueblo raíz, el azteca, tenía una extraordinaria organización administrativa; que operaba según las necesidades de la población, correspondiendo el trabajo comunitario a todos. Bajo la organización vigesimal derivada del registro puntual de toda la población, dieron muestras de un extraordinario trabajo en conjunto.

1.4.2.2. EPOCA COLONIAL.

11

En esta etapa histórica, el Virrey tenía el mando de la administración pública en general, evidentemente a nombre de la Corona Española; realizaba funciones administrativas, gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas.

En sus funciones administrativas y en la impartición de justicia, era asistido por la Real Audiencia de Nueva España. En la estructura de la época, existieron dos tipos de administradores locales: provincial y distrital, a cargo de gobernadores de reinos y provincias, participando también corregidores y alcaldes mayores; y administraciones locales manejadas por cabildos y sus oficiales.

¹⁴ *Loc. cit.*



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Sobre el tema, es interesante el comentario de **Alejandro Cañeque**, en el que aludiendo a **Octavio Paz**,¹⁵ señala que la figura del Virrey de la Nueva España, era la imagen de la corrupción y de los abusos de poder de los gobernantes del México contemporáneo, los tacha de personajes despóticos y corruptos; cita también a **Horst Pietschmann**, quien opina:

“...En Hispanoamérica existieron, ... cuatro tipos principales de corrupción: comercio ilícito, cohechos y sobornos, favoritismo y clientelismo y, por último, venta de oficios y servicios burocráticos al público...”¹⁶

En mi opinión, colonialismo por definición implica la subordinación de un pueblo a otro, con la consecuencia irremediable de obstaculizar su desarrollo, tanto social, económico, político y militar, con el ánimo de apropiarse de sus riquezas o recursos. El nuestro no sólo no escapó a ello, sino que se cuasi institucionalizó la corrupción como elemento implícito de los gobernantes, que desde entonces y hasta nuestros días afecta al país entero, lo que opaca sobremanera el desarrollo del Estado.

1.4.2.3. DE LA EPOCA INDEPENDIENTE HASTA LA ACTUALIDAD.

Consultando la obra “Primer Curso de Derecho Administrativo” de **Narciso Sánchez Gómez**,¹⁷

12

encontramos que el avance histórico del derecho administrativo en nuestro país, es marcado por las Constituciones Políticas de 1824, 1857 y 1917. En la primera de ellas, se adoptó como forma de gobierno, la de Republica Representativa, Popular y Federal; se dividió el Poder para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. En la Constitución de 1857, predominó el liberalismo en el que las funciones del Estado tendían a proteger la libertad de las actividades particulares, mediante la libre empresa, el comercio, la agricultura, etcétera, propiciando la creación de grandes monopolios que condujo a graves problemas económicos para la mayoría de la población mexicana. Resultado del movimiento revolucionario de 1910, se instituye un nuevo ordenamiento jurídico que al tiempo que trata de garantizar la paz social, aborda los intereses de las clases más desprotegidas. La Constitución de 1917, establece el sistema jurídico, económico y político, destacando el

¹⁵ Cañeque, Alejandro. *Cultura Vicerregia y Estado colonial. Una aproximación crítica al estudio de la historia política de la Nueva España, Historia Mexicana*. Consultado en la página web: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60051101>>ISSN 0185-0172. En fecha: 1 de agosto de 2015.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 45.



intervencionismo del Estado en la vida económica y social de la nación, pues delinea las áreas estratégicas prioritarias.

Respecto a la codificación de las disposiciones adjetivas de la materia, merece atención los esfuerzos siguientes: el nacimiento del contencioso administrativo se entrevé en la fracción XX del artículo 110 de la Constitución Federal de 1824, no obstante es hasta 1853 se publica la “Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo”, que nació prácticamente muerta pues fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces presidida por **Ignacio Luis Vallarta**; el parteaguas viene el 27 de agosto de 1936, que se crea la Ley de Justicia Fiscal, y con ello el Tribunal Fiscal de la Federación, que finca, aunque sólo en materia fiscal, un Tribunal autónomo para dictar sus fallos; no obstante, señala **Gabriela María Chaín Castro**, que:

“El principal problema a enfrentar por esta ley, aún antes de su promulgación, consistió en determinar si la instauración de un sistema de impartición de justicia administrativa, como el propuesto, era acorde con el orden constitucional, pues la Constitución Federal de 1917 no contenía una disposición expresa y categórica que sustentara su creación;...”¹⁸

Es hasta octubre de 1968, con la adición de un párrafo a la fracción I del artículo 104 Constitucional, que se despeja cualquier duda sobre la constitucionalidad de dicho Tribunal, al disponer que las leyes federales pueden instituir tribunales de lo contencioso administrativo, **13** dotados de plena autonomía para dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares. En la actualidad, en materia federal, es el denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el encargado de aplicar la justicia administrativa.

Por lo anotado, considero que desde su origen como nación independiente, y desde sus leyes supremas, nuestro país ha formado parte de las naciones que cumplen con la sistematización del derecho administrativo, tanto en la parte sustantiva, como en la adjetiva; también aportando a la literatura jurídica universal autores de renombre, algunos como referentes para el estudio de la materia incluso, más allá de nuestras fronteras.

¹⁸ Chaín Castro, Gabriela María. *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2007. p. 99.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

1.4.3 ESTADO DE MÉXICO.

Consultando antecedentes al respecto, encontré la siguiente disyuntiva histórica: acorde al conocimiento general, incluso al oficial, **Alexander Naime Libien**, expone:

“La primera disposición jurídica en la cual se contempla una forma general de organización del gobierno estatal, la constituye el decreto del 2 de marzo de 1824 sobre la “Organización provisional del Gobierno Interior del Estado de México”, en el cual se establecía que la forma de gobierno adoptada sería republicana, representativa y popular, dividiéndose para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial”¹⁹

Por otra parte, **Graciela Macedo Jaimes**, manifiesta:

“El 2 de marzo de 1824, fecha que equivocadamente se ha señalado como la erección del Estado de México, se instaló el Primer Congreso Constituyente del Estado de México A consecuencia de las declaraciones hechas por el Decreto de 2 de marzo de 1824, el Congreso Constituyente del Estado de México tuvo a bien expedir la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México... llevaba como fecha de 6 de agosto del propio año de 1824 ... incorporó a su texto el principio de la división de poderes ... delimitó las funciones de cada uno de los órganos que lo ejercían...”²⁰ **14**

Lo relevante, es que a partir de la erección del Estado, se contó con una organización política propia; se estableció la forma de gobierno republicano, representativo y popular, dividiéndose para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, las constantes revueltas políticas de la época, la política centralista del gobierno federal, los escasos recursos económicos, la comunicación del gobierno con las comunidades, los caciques que imponían su voluntad, entre otras, fueron grandes obstáculos a la organización del régimen y su expedición de leyes.

¹⁹ Naime Libien, Alexander. *La administración pública en el Estado de México*. Primera edición. Corporación Editorial Mac. Toluca, México. 1993. p. 42.

²⁰ Macedo Jaimes, Graciela. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho. VIII-1996. Breve estudio de las constituciones del Estado de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996. págs. 258 y 259. Consultado en la página web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/8/cnt/cnt15.pdf>. En fecha: 4 de junio de 2015.



Parafraseando a **Apolinar Mena Vargas**, existieron leyes tan diversas como necesidades de la época, relativas a la construcción de caminos, educación, salud, estadística y plan topográfico, seguridad pública, fomento a la división de terrenos, apertura de canales de desagüe y en general, de obras públicas de utilidad, fomento económico, se estableció una Casa de Moneda, sobresaliendo el arreglo de la administración municipal, omitida en la constitución de 1824, pero establecida ampliamente en la de 1857.²¹

Teniendo como constante lo disperso de los ordenamientos legales, es el trece de diciembre de 2001, que el gobierno estatal publicó el Código Administrativo, en cuya exposición de motivos resalta:

“... la ausencia de un código administrativo ha propiciado dispersión e incongruencia legislativa, duplicación de normas, contradicción de textos, indefinición normativa y falta de certeza jurídica tanto en la actuación administrativa, como en la observancia de la ley por parte de los gobernados.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo a mi cargo considera de la mayor importancia para la vida institucional de la entidad, contar con un texto único que codifique los principios generales y los ordenamientos que regulan la actividad administrativa en cada materia, estableciendo normas claras y sencillas que rijan la actuación de la administración pública y los deberes de los particulares, de manera **15** que la ley constituya un instrumento eficaz para fortalecer el estado de derecho.”²²

Dicho ordenamiento legal, entró en vigor el trece de marzo de 2002 y se divide en tres partes genéricas: a) principios generales, b) recopilación sistematizada de leyes, agrupadas por materias y sectores, y c) el compendio de 20 leyes. Desde su entrada en vigor a la fecha, ha sufrido 116 reformas, adiciones o modificaciones.

Asimismo, nuestra entidad cuenta con un código adjetivo de la materia, publicado el siete de febrero de 1997 cuya vigencia inició el nueve de marzo del mismo año, en cuya exposición de motivos, se destaca:

²¹ Mena Vargas, Apolinar. *La Administración Pública del Estado de México*. Edición Original. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México. 1989. págs. 158 a 163.

²² Consultado en la página web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>, en fecha: 22 de julio de 2015.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

“...para normar los diversos procedimientos administrativos que hasta ahora se encuentran dispersos en las distintas leyes de la entidad, se propone la expedición de un Código de Procedimiento y Proceso Administrativo, que de unidad, coherencia y sistematización a los actos de los órganos de la administración pública que intervienen en ellos en armonía con las disposiciones que corresponden al proceso administrativo y que regulan la organización y el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.”²³

Este código, contiene tres títulos: De las Disposiciones Comunes al Procedimiento y Proceso Administrativo; Del Procedimiento Administrativo; y, Del Proceso Administrativo; a pesar de ser anterior al Código Administrativo, ha sido objeto de 20 modificaciones.

De lo expuesto, puedo opinar que la Administración Pública en el Estado de México se ha desarrollado en forma gradual, si bien difícil en su origen y en su trayecto a la actualidad, ha sabido adecuar su norma jurídica al momento que vive, teniendo como ejemplo, la existencia de dos códigos, en los que se plasman el objetivo de mantener organizado el gobierno, sus acciones, sus responsables y los límites del poder público.

1.5. ANTECEDENTES DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE, EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

En el marco histórico de las actuales Secretaría de Movilidad y de Comunicaciones del gobierno

16

del Estado de México, como autoridades competentes para conocer las materias relacionadas al servicio público de transporte y a las comunicaciones de jurisdicción local, que comprende los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad, respectivamente, encontramos los siguientes datos, a mi juicio, más relevantes:

Es el 6 de febrero de 1918, que se publica la Ley de Egresos que da origen al Departamento de Comunicaciones y Obras Públicas, en nuestro Estado.

La Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo, del 13 de julio de 1955, se crea la Dirección General de Transito, con atribuciones para la dotación de placas; alta y baja de vehículos de pasajeros y de carga; concesiones de rutas y sitios; reglamentación de terminales; aprobación

²³ Consultado en la página web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig002.pdf>, en fecha: 22 de julio de 2015.



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



de horarios y tarifas: estacionamientos; sanciones; expedición de licencias para conductores de vehículos; revista de inspección; educación vial; vigilancia en la circulación de vehículos; entre otros.

El 13 de enero de 1976, se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; atribuí a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, funciones en materia de comunicaciones y transportes.

El 2 de febrero de 1982, se crea la COTREM, encargada de planear, organizar y prestar directamente o por conducto de empresas paraestatales o paramunicipales, el servicio de transporte en cualquier de sus formas y modalidades, así como tramitar concesiones, permisos, autorizaciones o derechos relacionados con el servicio público de transporte.

En el periodo 1982-1985 se pusieron en operación siete organismos descentralizados de carácter paramunicipal denominados: Sistema de Transporte Troncal (Neza, Toluca, Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Chalco).

El 24 de diciembre de 1991, se crea a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como dependencia del Poder Ejecutivo encargada del desarrollo y administración del transporte y las comunicaciones de jurisdicción local.

13 de diciembre de 2001, se expide el Código Administrativo del Estado de México, en el Libro Séptimo, regula lo relativo a la infraestructura vial primaria y transporte.

El 25 de marzo de 2002, se publica el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del 17 Estado de México, el cual crea el Instituto del Transporte del Estado de México (ITEM), como Órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El 10 de diciembre de 2002, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte se divide en Secretaría de Comunicaciones y Secretaría de Transporte.

El 21 de agosto de 2006, se modifica el artículo 7.7 del código administrativo; prevé el otorgamiento de concesiones para la operación, construcción, explotación, conservación, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura vial primaria y de los sistemas de transporte masivo, bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios.

1.6 SERVICIO PÚBLICO.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

De la frase “*servicio público*” derivan dos adjetivos, el de naturaleza sustantiva: “*servicio*” y el de naturaleza adjetiva: “*público*”. El primero refiere una idea de ejercer una función, cumplir un fin o satisfacer una necesidad; el segundo, es indeterminado, el servicio aludido puede referir a la persona pública que lo presta, al usuario a quien va dirigido o al régimen que lo regula.

El uso primigenio del término lo atribuyen a **Jean Jacques Rosseau** en “El Contrato Social”, y al **Conde Francisco de Cabarrús**. Sin embargo, el punto de interés está en establecer su utilización frecuente, dándole el sentido económico y dirigido a satisfacer necesidades de interés colectivo.

Fue en Francia, donde se originó el término. El primero en agosto de 1790, la Asamblea Constituyente expide la Ley sobre la organización judicial, que establecía una separación entre las funciones judiciales y administrativas, prohibía a los tribunales participar en el ejercicio del poder legislativo y perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos. Posteriormente, el decreto del 16 Fructidor año III, termina definitivamente con el antiguo régimen, ordenando a los tribunales judiciales abstenerse de conocer de materia administrativa. Señala **Acosta Romero** que en 1861, el Tribunal de Conflictos de Francia elabora la noción de “*servicio público*”, al resolver el caso **Dekeistes**, en el que sentencian:

“Se ha dado jurisdicción a esta autoridad para construir fuera de la autoridad judicial, jueces para pronunciar sobre litigios que se presenten entre el Estado y los particulares con ocasión de actos de administración hechos en la ejecución de servicios públicos que ella está encargada de proveer y que deben ser sometidos a la jurisdicción administrativa a menos que otra cosa esté ordenada por la ley.”²⁸ **18**

Por su parte, **Fernández Ruiz**²⁹ y **Rodríguez-Arana Muñoz**³⁰, señalan al caso **Rotschild**, como antecedente de la resolución de **Agnes Blanco**, resuelto el 16 de diciembre de 1855, y cuyas ideas y argumentos fueron utilizados para resolverlo. En el caso **Agnes Blanco**, un vehículo propiedad del Estado, de la Administración de Tabacos de Burdeos, atropella a una de sus trabajadoras; su padre demanda al Estado ante el Tribunal Ordinario de Burdeos la responsabilidad civil por los daños causados a su hija por trabajadores de su factoría. Es el 6 de febrero de 1873, que el Tribunal del conocimiento al analizar el asunto planteado dispone:

“CONSIDERANDO: Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio



público no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.”³¹

²⁸ Acosta Romero, Miguel. *Ob cit.* p. 954.

²⁹ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo. Servicios Públicos*. Primera Edición, Editorial Porrúa S.A. México. 1995. p. 21.

³⁰ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “*Derecho de los consumidores y usuarios: Una perspectiva integral*”, Primera Edición, España, Editorial Netbiblo, S.L., 2008, pág. 210. Consultado en la en la página web: https://books.google.com.mx/books?id=sMLXWM2sCCUC&pg=PA210&lpg=PA210&dq=conde+francisco+de+cabarrus+%22servicio+p%C3%BAblico%22&source=bl&ots=_4p-uLV9NQ&sig=ARbzxV8DpL8RmiMfA17f9tif4c4&hl=es&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGoVChMI7q3NnfiBxwIVxXA-Ch26YAz6#v=onepage&q=conde%20francisco%20de%20cabarrus%20%22servicio%20p%C3%BAblico%22&f=false p. 211. En fecha 21 de julio de 2015.

³¹ Fernández Ruiz, Jorge. *Ob cit.*, p. 20.

Así es como nace la noción de la figura jurídica del servicio público, de una interpretación jurisprudencial de los tribunales administrativos franceses, quienes no tenían mayor pretensión que resolver un conflicto de competencia sobre la responsabilidad del Estado.

Hoy en día, es generalizado el uso del término, desde la ley suprema, normas sustantivas o de materias diversas; pese a ser de los temas más analizados, generalmente es usada de manera imprecisa, hecho que demuestra que la noción aún dista en fijarse.

En mi opinión, no sólo la figura del servicio público es materia de análisis, estudios y naturalmente de diferencias ideológicas, sino que es todo el derecho administrativo que se encuentra sujeto a circunstancias tan diversas que aquejan no sólo a cada tema, sino incluso a los principios que rigen a cada Estado, a su legislación, a su gente, a su educación, en fin, a características propias de los gobernados y su realidad social.

1.7 ANTECEDENTES DE LA CONCESIÓN.

Los antecedentes no refieren a la concesión como término de un solo significado; en la antigua Roma, se hablaba de concesiones diversas, verbigracia, como medio para obtener la ciudadanía, pero también conexas al ámbito del derecho de propiedad.

Es preciso mencionar sobre el tema, que los autores no lo tratan o lo hacen sutilmente, ejemplo de ello es **Miguel Acosta Romero**, quien señala que los orígenes de esta figura jurídica “son



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

remotos”,²⁴ para luego mencionarlo como privilegio de soberanos a sus servidores por servicios recibidos, pero sin fijar lugares ni fechas; agrega éste autor:

“... generalmente consistían en otorgarles ciertas partes del territorio, así se hablaba de concesiones territoriales. También había concesiones de comercio y aún para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales, como las concesiones que se otorgaron por Inglaterra y Holanda a las compañías de las Indias Orientales.”

33

Abundando un poco en el derecho romano, encontré que utilizaban diversas clasificaciones para establecer el régimen de las cosas: las que eran objeto de apropiación estaban divididas en *res extra commercium* (que no estaban en el comercio), y las *res in commercium*, (que si están en el comercio); al respecto menciona **Eduardo Cordero Quinzacara**, que:

“... se crearon algunos interdictos para proteger el uso colectivo de estos bienes y las autoridades romanas asumieron el poder de conferir su uso exclusivo a través de concesiones administrativas, a pesar de que estaban sujetas a un régimen de extra commercium, que implica su inalienabilidad e imprescriptibilidad.”²⁵

Si el ciudadano romano pretendía realizar algún acto fuera del uso normal del bien, era necesario contar con una concesión otorgada por la autoridad pública. Por ello se desarrolló un régimen de concesiones sobre *res extra commercium*, en especial sobre suelo y edificios públicos.

Respecto a lo anotado, es mi opinión señalar que si bien para Roma la regulación de la concesión fue de claro tinte de derecho civil, tenían claros los principios de esta figura, como es el uso del **20** bien, sin la adquisición de la propiedad, que en la actualidad es una de sus características, aunque con sus evidentes variaciones en cuanto al concedente y al objeto de la misma.

1.7.1. EPOCA FEUDAL.

²⁴ Acosta Romero, Miguel. *Ob cit.* p. 914.

³³ *Ibid.*

²⁵ Cordero Quinzacara, Eduardo; Aldunate Lizana, Eduardo. *Evolución histórica del concepto de propiedad Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. XXX, 2008, pp. 345-385 Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Valparaíso, Chile. Consultado en la página web <http://www.redalyc.org/pdf/1738/173819211013.pdf>. En fecha: 02 de agosto de 2015. ³⁵ *Ibid.*, p. 366.



En esta época, los señores feudales reclamaban para sí un conjunto de potestades del emperador para hacerlas efectivas en sus tierras, las llamaban regalías o *iura regalía*, que eran derechos en materias eclesiástica y estatal, permitidas por concesión a particulares, relativas al cuidado e impuestos de caminos, minas, bosques, tesoros, bienes abandonados, entre otros. Señala al respecto **Cordero Quinzacara**:

“La regalía consiste aquí en una concesión o licencia real que permite a una persona el uso de estos bienes, o bien su aprovechamiento a título exclusivo.”³⁵

En la Francia medioeval, existieron seis tipos de concesiones; en Alemania e Italia había gran diferencia entre territorios y comarcas. Todas las citadas tenían una finalidad común: la explotación del suelo a cambio de un pago, en dinero, especie o servicios, sin obtener la propiedad. Incluso como los inmuebles e instituciones eclesiásticas no estaban sujetos a prohibición de enajenar, se concesionaban mediante la llamada *precaria*.

Estimo que a cada momento histórico, atendiendo a las necesidades del conglomerado social, han correspondido la solución respectiva, en este caso que incluyen los servicios religiosos.

1.7.2. CONCESIONES EN LA GENEALOGÍA DE LA ANTIGUA ESPAÑA.

Prueba que el término que nos ocupa ha sido utilizado en diversidad de asuntos es el tema que aquí trato y en el que **Ma. Guadalupe Pérez Ortiz y Agustín Vivas Moreno**,²⁶ dan su definición en esta forma:

“3. *Genealogía*: documentos que se refieren a la familia como linaje con todos los elementos hereditarios: concesión de honores y documentación jurídica relacionada con ello.”³⁷

De archivos pertenecientes a familias nobiliarias del Antiguo Régimen, que documentaron sus actividades, se advierte la existencia de concesiones de escudos, de títulos nobiliarios, de hidalguía, incluyendo concesiones o cesiones de derechos jurisdiccionales, se dividían en concesiones reales de derechos jurisdiccionales y concesiones reales de jurisdicción. En las primeras se incluyen

²⁶ Vivas Moreno, Agustín y Pérez Ortiz, Ma. Guadalupe. *Aproximación histórica y análisis documental de los archivos familiares y personales*, Consultado en la página web: http://iibi.unam.mx/publicaciones/294/17%20informacion_contextos_cambio_social_agustin_vivas_moreno.htm. En fecha: 03 de agosto de 2015.³⁷ *Ibid.*



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

donaciones, cobro de diezmos, impuestos; en las segundas implicaban hechos relativos al monarca, tal como el atestiguar el nombramiento de los señores feudales por parte del rey, entre ellas contaban las concesiones de honores, de merced, de villazgo.

1.7.3. CONCESIÓN MINERA EN ESPAÑA Y MEXICO.

Siendo la Nueva España una colonia, las minas eran propiedad de la Corona y por tanto regía la legislación ibérica, que preveía la posibilidad de que el Rey concediera su propiedad y posesión, siempre de acuerdo a las Ordenanzas existentes. La regulación minera se establece en las conocidas Ordenanzas Antiguas de 1559, durante el reinado de Felipe II, enriquecidas en variadas ordenanzas posteriores, sin embargo la más conocida es la dictada por el 22 de agosto de 1584.

Sobre éstas, nos dice **María del Refugio González**:

“... en ellas ya se establecen: el sistema de concesión, los derechos del descubridor, el registro, la exigencia del trabajo y el tributo para el rey.”²⁷

Fueron las importantísimas Ordenanzas de Aranjuez, del 22 de mayo de 1783, que regularon la concesión a particulares y la contribución real. **Eduardo Martínez Baca**, respecto a ellas comenta:

“Estas Ordenanzas que fueron la admiración y han merecido también los más entusiastas elogios durante generaciones enteras o como dijo el notable Abogado Don Ignacio L. Vallarta, se adelantaron a su época, estuvieron en vigor, puede decirse, por más de un siglo, pues en realidad hasta 1892 dejaron de existir los principios establecidos en aquellos ordenamientos, principalmente lo que se refiere a la adquisición y conservación de la propiedad minera.”²⁸

Fue en 1884 en que se expidió el Código de Minería, en que existió legislación federal mexicana;

²⁹ que fue dicho cuerpo legal que derogó **22** resalta el hecho, señalado por **David Figueroa Márquez**, las Ordenanzas de Aranjuez, y reconocer la

²⁷ González, María del Refugio. *Ordenanzas de la minería de la Nueva España formadas y propuestas por su Real Tribunal*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. México. 1996. p. 26, Consultado en la página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/184/4.pdf>. En fecha: 3 de agosto de 2015.

²⁸ Martínez Baca, Eduardo. *Reseña histórica de la legislación minera en México*. p. 373. Consultado en la página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/55.pdf>. En fecha: 03 de agosto de 2015.

²⁹ Figueroa Márquez, David. *Derecho minero*. p. 76 y 77. Consultado en la página web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/3/cnt/cnt5.pdf>. En fecha: 3 de agosto de 2015.



propiedad de la nación sobre sustancias minerales, reduciendo la explotación a sustancias carboníferas y al petróleo.

1.7.4. CONCESION BANCARIA EN MEXICO.

Nos dice **Francisco Javier Osornio Corres**,³⁰ que las instituciones crediticias debidamente creadas no existieron antes de la independencia; la emisión de concesiones bancarias en nuestro México Independiente fueron: la que a la luz del Código de Comercio de 1854, constituye el primer banco con características modernas: el Banco de Londres, México y Sudamérica; y la de 1857, en que el presidente Comonfort, autoriza una concesión bancaria a los señores Ligar de Libessart y socios, creando el Banco de México.

Es preciso mencionar que en esa época, existieron varias instituciones de crédito prendario, como el Monte de Piedad en 1774, Banco de Avío y Minas en 1784 o Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre de 1837, sin embargo su creación obedecía a naturaleza contratosconcesión, es decir, atendían más a la naturaleza mercantil, sin embargo dieron origen a la concesión administrativa que ahora conocemos.

1.8 EL TRANSPORTE.

Desde la aparición del ser humano, su traslado y el transporte de sus pertenencias han tenido vital importancia; como actividad trascendente, su historial es tan amplio como su campo de estudio. Para el tema que ocupa la presente investigación, el transporte en general ocupa un lugar relevante, pero en particular el de traslado de personas resulta total, por lo que me limitaré a este último.

1.8.1. ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE.

Hasta antes de la invención de las máquinas de vapor, del ferrocarril o de los vehículos, el hombre **23** se trasladaba a sí mismo y a sus bienes, utilizando como medio de propulsión el viento, las corrientes, la gravedad, los animales y al mismo ser humano.

³⁰ Osornio Corres, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1992. p. 197 y ss. Consultado en la página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/483/11.pdf>. En fecha: 3 de agosto de 2015.



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Si bien alrededor del año 5000 a.C., en Mesopotamia inventaron la rueda y mil años después los vehículos de cuatro ruedas, fueron los romanos quienes entre los años 360 a.C. y 360 d.C. desarrollaron una técnica de construcción masiva de caminos.

Respecto a los vehículos para el transporte de personas, en 1662 Blaise Pascal y su amigo el Duque de Roannez, fundan en París una empresa de carrozas, que marca el inicio del transporte de pasajeros. En la misma ciudad, Nicolas-Joseph Cugnoti, inventa el primer vehículo autopropulsado por vapor (el fardier).³¹ Y en 1828 se establece un servicio de omnibuses, tirados por caballos.

En 1834, el ingles Joseph Hansom introduce el carro de alquiler en Londres, carreta tirada por un caballo para dos pasajeros, el chofer operaba la unidad en la parte superior trasera; para 1840 se inauguran los autobuses de dos pisos y en 1863, se inaugura el primer servicio urbano de ferrocarril de pasajeros.

En 1881, en Lichterfelde, cerca de Berlín, circula un tranvía eléctrico que constituye el primer servicio público en el mundo que es movido por electricidad.

En 1903, Henry Ford industrializa el automóvil. Inicia la era moderna.

En mi opinión, el desarrollo del transporte en sus diversas formas, atiende al sentido económico del desarrollo del ser humano; de ser una cuestión de supervivencia, ahora se ha convertido en necesidad y/o negocio, según las circunstancias de quien requiera trasladarse de un lugar a otro. Su contexto histórico refleja la importancia que éste, en sus diversas modalidades, ha tenido en el desarrollo de la vida del ser humano; sin duda, su avance ha ido a la par del crecimiento social, cultural, pero sobre todo económico del hombre, pues su necesidad de trasladarse de un lugar a otro y de llevar consigo sus cosas, es parte de su propia naturaleza, por lo que su eficiencia es un detonante el desarrollo económico de un país, de donde no veo que deba quedarse atrás en su cuidado y atención.

1.8.2. ANTECEDENTES EN LA AMERICA PRECOLOMBINA.

³¹ Consultado en la página web: <http://philippe.boursin.perso.sfr.fr/cugnot.htm>. En fecha: 8 de julio de 2015.



No obstante que no contaron con transporte sobre ruedas y los caminos con las condiciones actuales, los tres pueblos representativos de la América precolombina: aztecas, mayas e incas, eran coincidentes en la forma en que realizaban el traslado de sus cosas e incluso de personas.

Consultando a **E. N. Gladden**,³² en su obra “Una Historia de la Administración Pública”, tenemos lo siguiente:

Para los aztecas el traslado de carga e información lo realizaban los *tamemes*, también llamados *painani*, así como guerreros mensajeros y comerciantes, eran los responsables de hacerlo sobre una red de caminos eficientes y a espaldas de los hombres. Durante las veinticuatro horas del día, tenían un sistema de relevos para la rápida transmisión de mensajes y objetos ligeros; contaban con refugios a intervalos regulares con capacidad de albergar a dos hombres, uno de ellos estaba alerta para recibir el relevo, aprenderse el mensaje rápidamente y partir a la mayor velocidad posible.

Por su parte, los mayas también contaban con un sistema amplio de caminos, desafortunadamente no hay muchos antecedentes al respecto, pero se cree que colocaban piedras para señalar distancias y resguardos de descanso fuera de las aldeas.

Los incas contaban con una red de caminos que cubría todo el imperio convergiendo en Cuzco. Estos incluían el Camino Real Andino de 3 250 millas de largo, más extenso que la ruta romana más prolongada de la Muralla de Adriano en el norte hasta Jerusalén; no requerían superficies especiales, organizaban convoyes para la transportación mediante el único animal de carga existente: las llamas; para el transporte de nobles y altos oficiales tenían camadas siempre disponibles. Igual que aztecas y mayas, también tenían albergues de descanso en los caminos.

En mi punto de vista, ejemplo de buena organización fueron nuestros pueblos ancestrales, pues no obstante contar únicamente con su propia fuerza física, excepto los incas que contaban con llamas, el sistema era muy efectivo para transportar mensajes y bienes, que aún en la actualidad **25** son del asombro de muchos.

1.9. ANTECEDENTES DE LA INGENIERIA DEL TRANSPORTE.

En el desarrollo histórico de esta ciencia, cuyo objeto es la planeación, estudio, proyección, construcción, operación, conservación y administración de sistema de transportación, que permita

³² Gladden, E.N. *Una historia de la Administración Pública II. Desde el siglo XI hasta nuestros días*. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. 1989. pp. 139 a 159.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

integrar las actividades de una región determinada, mediante la movilización de mercancías, algunos de sus evoluciones notables son las siguientes, según **Víctor M. Islas Rivera** y **Martha Lelis Zaragoza**.³³

En la etapa primitiva el ser humano utiliza a sus semejantes como medio de transporte, su guía es la naturaleza, sin más ayuda que su propio cuerpo, pero sobre todo, su imaginación, su inventiva; su objeto es simple: el deseo de supervivencia.

Su evolución al sedentarismo lo obliga a alimentar a su núcleo social, requiere trasladarse a sí mismo y sus objetos; domestica animales para usarlos como medios de tracción o transporte. Logra construir una balsa usando la fuerza de la corriente. Su necesidad consiste en llevar cosas elementales, de bajo volumen; posteriormente la aparición de la rueda cambia el panorama, se amplían sus perspectivas.

En la etapa antigua y feudal, el desarrollo atendió al nivel cultural de cada pueblo, la construcción era sustentada en la acumulación de experiencia transmitida de una generación a otra. Mientras los egipcios alcanzaron solo plataformas de madera con troncos deslizantes; los romanos construyeron caminos bien diseñados y utilizaron carretas tiradas por caballos.

En la etapa industrial tiene auge el desarrollo de la ingeniería del transporte, se requiere transportar grandes volúmenes de materia prima y productos; surge el ferrocarril haciendo necesario conocer el proceso de diseño y construcción de las vías y carros adecuados. Se realizan numerosos estudios para mejorar la calidad de los caminos.

La etapa moderna nace con el transporte que la caracteriza: el automóvil; con el paso de los años, su uso indiscriminado ha provocado infinidad de problemas: congestionamiento vehicular en carreteras y ciudades, diseño de características operativas, múltiples accidentes, contaminación ambiental, etcétera.

El avance de los modos de transporte, ha recibido influencia de diversas disciplinas científicas: de la Ingeniería Civil los sistemas de transporte creando infraestructura; de la Ingeniería Mecánica y Eléctrica, innovaciones a la maquinaria y equipo; de la Ingeniería de Tránsito, resolviendo problemas

³³ Islas Rivera, Víctor M. y Lelis Zaragoza, Martha. “Análisis de los sistemas de transporte. Vol1: conceptos básicos”, Publicación técnica No. 307, Sanfandilla, Queretaro, 2007. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Instituto Mexicano del Transporte. Consultado en la página web: <http://www.imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt307.pdf>, el 06 de agosto de 2015.



de circulación de automóviles; la Ingeniería de Sistemas, desarrollando técnicas de planificación, diseño y explotación de sistemas, así como su interacción ordenada; la administración, la Probabilidad y Estadística aplicada; la economía, permitiendo el racional de recursos; las ciencias sociales, protegiendo al ser humano de las del desarrollo.

A mi parecer, sin pretender emitir más que una simple opinión de la ciencia a la que sus profesionistas dedican cinco años para conocer y aplicar, siendo su objeto de estudio el medio transportador propiamente dicho, así como todo lo que converge en la prestación de cualquier servicio público y privado, es decir, a la estructura que el servicio implica, se trata del punto focal, del principio a integrar como elemento *sine qua non* en los tres niveles de gobierno, como el responsable calificado para emitir una opinión científicamente válida respecto a la movilidad en que tenga jurisdicción. Los profesionales de esta rama del conocimiento, son quienes deben tomar las decisiones o en el menor de los casos aconsejar a quien las toma, con el único objetivo de incrementar la objetividad de los actos que afectan al sector.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Derecho Administrativo; 2.1.1. Concepto; 2.2. El Servicio Público; 2.2.1 Concepto; 2.2.2. Elementos del Servicio Público; 2.2.3. Caracteres esenciales del Servicio Público; 2.2.4. Régimen Jurídico del Servicio Público; 2.2.5. Clasificación de los Servicios Públicos; 2.3. La Concesión Administrativa; 2.3.1. Definición; 2.3.2. Naturaleza Jurídica de la Concesión Administrativa; 2.3.3. Elementos de la Concesión Administrativa; 2.3.4. Formas de extinción de la Concesión Administrativa; 2.4. La Concesión en materia de Transporte en el Estado de México; 2.5. El Transporte. Concepto; 2.5.2. Modos de Transporte; 2.6. El Transporte de personas como Servicio Público; 2.7. La Ingeniería del Transporte; 2.8 Sistema de Transporte; 2.9 Método de las Cuatro Etapas para el diseño de Redes de Transporte; 2.9.1. Características de una Red de Transporte; 2.10. Proceso de planificación de transportes; 2.10.1. Objetivos; 2.10.2. Recopilación de Información; 2.10.3. Predicción de la Demanda; 2.10.4. Apoyo en paquetes de cómputo; 2.11. Estudios de Transporte; 2.11.1. Información requerida; 2.11.2. Técnicas de recopilación de información; 2.11.3. Estudios en fase inicial; 2.11.4. Estudio de ascenso descenso; 2.12. Programación del servicio o dimensionamiento de una ruta.

2.1. DERECHO ADMINISTRATIVO.

El derecho administrativo es el relativo a la administración pública; como parte del derecho público se encuentra subordinado al derecho constitucional y su evolución atiende a las condiciones históricas del lugar en el que las teorías han emanado. Conceptuarlo plantea una problemática en



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

grado complejo, aun cuando innumerables teóricos se han ocupado de ello, no han podido llegar a un consenso en lo referente a qué comprende el término.

José Luis Villar Palasí,³⁴ señala que existen más de 90 conceptos de derecho administrativo; el dato ilustra lo amplio y no menos difícil que resulta determinar los criterios de su conceptualización, así como elegir alguna definición o concepto para la comprensión del tema.

El sentido del criterio que toman los autores generalmente implica tendencia hacia algún elemento que interviene en esta figura jurídica, verbigracia para el criterio orgánico el ente administrativo es determinante; el que se sustenta en la función administrativa, la que implica el servicio público, entre otros.

2.1.1. CONCEPTO.

Ejemplo del criterio de los servicios públicos es la definición de **Gastón Jéze**, para quien el derecho administrativo es:

“... el conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos...”³⁵

La doctrina mexicana refiere conceptos que giran en torno a la organización administrativa, ejemplo de ello es la definición de **Acosta Romero**, que define el concepto de Derecho Administrativo en un sentido amplio (*latu sensu*) y en sentido restringido (*stricto sensu*), de los cuales el primero define como el:

“... conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, entes públicos y con **28** los particulares.”³⁶

³⁴ Villar Palasí, José Luis. *Curso de Derecho Administrativo. t. I*. Ed. Universidad de Madrid. Facultad de Derecho, Madrid. 1972. *apud* Martínez Morales, Rafael I. *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*. Primera edición. Oxford University Press México. México. 2008. p. 62.

³⁵ Jéze, Gastón. *Les principes généraux du droit administratif. Tome II*. pág. 2. *Apud*. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 37 Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 92.

³⁶ Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.*, p. 10. ⁴⁸
Loc. cit.



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



En su concepto restringido lo define en esta forma:

“... conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad...”⁴⁸

Para **Villegas Basavilbaso**, el derecho administrativo, se concibe de la forma que a continuación se transcribe:

“... es el conjunto de normas y de principios de derecho público interno que regula las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquellos entre si para la satisfacción concreta directa e inmediata de las necesidades colectivas bajo el orden jurídico estatal...”³⁷

Atento a lo expuesto llegamos a la conclusión de que desde nuestro particular punto de vista el derecho administrativo es el conjunto de normas que determinan y especifican la organización y actuación de la administración pública, en sus niveles federal, estatal y/o municipal, regulando las actividades entre la administración pública con sus gobernados y entre las propias dependencias que la conforman.

2.2. EL SERVICIO PÚBLICO.

El ser humano tiene necesidades básicas, como la comida, el vestido, la vivienda, y de manera implícita, su trabajo, como sustento para las primeras; sin embargo, en forma paralela, hay necesidades que la vida cotidiana actual ha convertido en un imperativo colectivo: la educación, la comunicación, la salud, entre otros.

Estas necesidades individuales, trasladadas a un grupo social implican un requerimiento colectivo, que para atenderlo necesita una actividad satisfactora, es decir, un servicio, que puede ser prestado por un particular o por la propia administración pública, a cambio de una **29** contraprestación; en estos casos, nos encontramos ante un servicio público.

Sobre el tema, señala **Rafael Bielsa**:

³⁷ Villegas Basavilbaso, Benjamín. *Derecho Administrativo*. Primera Edición. Editorial Tipográfica. Buenos Aires Argentina. 1949. p. 27.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

“... en toda sociedad civilizada se concibe el servicio público como aquel establecido para todos, y que pueden aprovechar o utilizar individual y directamente (ut singuli), ya sea gratuitamente, ya sea mediante un precio uniforme y unitario.”³⁸

Sin embargo, como ocurre en las ciencias sociales, en que cada persona vierte su posición respecto a un tema que le interesa, el que nos ocupa es de las instituciones más discutidas y menos precisas, no obstante, hay identidad en señalar que la escuela francesa refiere al servicio público como a la misma ciencia del derecho.

2.2.1. CONCEPTO.

Partiendo de la idea que los servicios de esta naturaleza se consideran una actividad técnica, directa o indirecta, prestados por la propia administración o a través de particulares, creada y regulada para para satisfacer una necesidad colectiva específica, sujeta a un régimen de derecho público, citaré los siguientes conceptos:

Miguel Acosta Romero, expone su definición de esta manera:

“Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).”³⁹

Dicho autor admite la dificultad de abarcar la totalidad de supuestos que el tema implica, pues con mucho, su idea es general como cambiante la necesidad básica o fundamental de la población, por ello no agota todas las posibilidades.

Por su parte, **Jorge Fernández Ruiz**, fija su definición en este sentido:

“Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de **30** carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente

³⁸ Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*. Segunda Edición. J. Lajouane y Cía. Editores. Buenos Aires, Argentina. 1929. p. 54.

³⁹ Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.*, p. 960.



asegurado, reglado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.”⁴⁰

Por otro lado, **José Roldán Xopa**, aplica un enfoque jurídico sobre el tema, y nos dice al respecto:

“El servicio público, más que una actividad, es el régimen jurídico de una actividad, es una técnica de regulación.”⁴¹

Así, más que una definición, nos remite al criterio sostenido por la Suprema Corte, cuya Cuarta Sala, ha establecido el siguiente criterio sobre la figura jurídica que nos ocupa:

“SERVICIO PÚBLICO, NOCIÓN DE. Por servicio público debe entenderse el establecimiento de un régimen jurídico especial para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general. Organizar un servicio público es formular las reglas generales según las cuales se regirá la actividad de ciertas personas, o deberán ser administrados determinados bienes. El régimen jurídico del servicio público, puede tener variantes, ser más o menos completo, y constreñirse a la limitación de la actividad concurrente de los particulares, a la fijación de tarifas, y a la prestación de servicios a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. La determinación de cuándo existe un servicio público corresponde fundamentalmente al Poder Legislativo.”⁴²

Finalmente **Manuel María Díez**, establece su definición como:

“... la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general.”⁵⁵

En mi opinión el servicio público es tan dinámico que no puede establecerse una definición fija, permítaseme la expresión, trasladada a la disciplina de la computación, es como los llamados

⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge. *Op. cit.*, pp. 162 y 163.

⁴¹ Roldán Xopa, José. *Derecho Administrativo*. Segunda reimpresión de la Primera Edición. Oxford University Press México. México. 2008. p. 375.

⁴² *Apud* Roldán Xopa, José. *Op. cit.*, p. 375.

⁵⁵ Fernández Ruiz, Jorge. *Op. cit.*, p. 159.



gadgets, cuando pensamos que ya tenemos el que se adapte a nuestras necesidades, las empresas proponen otros mejorados, así estimo al concepto del servicio público, cuando pensamos que algún autor ha abarcado los posibles extremos del servicio, la realidad social impone nuevos dilemas que dejan atrás lo conceptualizado.

2.2.2. ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

De los conceptos vertidos, se desprenden los elementos que lo caracterizan, tales como:

Una necesidad de carácter general. Es la exigencia colectiva no satisfecha, la que genera el servicio público a cuya satisfacción se dirige, que de no atenderse traería graves consecuencias sociales o económicas, que pueden alterar el orden público o la seguridad política del Estado. De ahí que la obligación corresponda exclusivamente a éste.

La actividad como satisfactor de la necesidad pública. Es el procedimiento o acciones específicas (técnicas) que con el uso de personal capacitado, equipos y materiales especiales, satisfacen la necesidad colectiva existente en un marco legal específico.

El usuario. Es quien tiene la necesidad a satisfacer.

La intervención estatal. El Estado crea el régimen jurídico especial, bajo el cual se especificarán los caracteres esenciales del servicio, determinando el universo de usuarios a quienes se dirige, al prestador y aun a los operadores del mismo.

El sujeto prestador del servicio. Es la empresa profesional, establecida conforme al régimen jurídico específico que desempeña el servicio.

Los recursos como medio material para la prestación del mismo. Es el capital humano, material y financiero, destinado a la operación de la actividad que satisface la necesidad colectiva existente.

El régimen jurídico especial. Son las normas que rigen el servicio y cuya naturaleza jurídica posibilitan su modificación para su mejora. Si bien se rige por reglas de derecho público, es prestado por particulares concesionarios.

Finalmente, es menester agregar que no toda actividad estatal es servicio público, ni todo servicio público es actividad estatal, sólo la actividad que, además de ser técnica, satisface una necesidad de carácter



general; privilegiando el interés del usuario, como finalidad del mismo, estableciendo el medio de defensa del particular por deficiencias en la prestación que recibe.

2.2.3. CARACTERES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO.

De lo expuesto, advertimos que como elemento del servicio público ya expuesto, es la intervención estatal, que genera los caracteres esenciales del mismo. En opinión de **Jorge Fernández Ruiz**, son la generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratuidad, al respecto expone:

“La doctrina ha reconocido de manera unánime los cuatro primeros como esenciales; el de obligatoriedad es poco mencionado porque muchos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad con frecuencia no se reconoce o se incluye en el de regularidad; el de permanencia suele identificarse con el de continuidad; y el de gratuidad es inadmisibles en el servicio concesionado.”⁴³

En este sentido, tenemos los siguientes caracteres:

La generalidad. El servicio puede ser usado por cualquier persona que cumpla los requisitos señalados en su reglamentación jurídica.

La igualdad. La actividad satisfactoria no debe permitir distinción en los usuarios.

La regularidad. En su desarrollo, la actividad no debe variar las condiciones bajo las cuales se estableció en la norma jurídica.

La continuidad. Es la frecuencia constante en las condiciones reglamentadas en que debe prestarse el servicio.

La obligatoriedad. En tanto exista una necesidad a cubrir, hay dos obligados: el Estado a asegurar la prestación y el prestador del servicio a proporcionarlo en los términos en que se le concedió.

La adaptabilidad. Se entiende como la viabilidad de corregir o mejorar las condiciones del servicio, vía modificación de la norma que lo regula.

⁴³ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*. Primera Edición. McGraw Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. México. 1995. p. 108.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

La permanencia. Entendida también como obligatoriedad o continuidad, es la obligatoriedad del servicio siempre que exista una necesidad de carácter general a satisfacer.

La gratuidad es señalada por algunos autores como elemento del servicio público, sin embargo, el costo del mantenimiento del servicio requiere recursos financieros, destinados a su preservación.

2.2.4. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO.

Bajo la idea natural de que su prestación sea por parte de la administración pública, el régimen jurídico es el marco normativo, que aún previendo la posibilidad de que el prestador sea privado, gira en torno al esquema legal especial entre la administración y el prestador del servicio.

La normativa, afecta la actividad sometiéndola a un régimen específico, no sólo de derecho público, sino a un régimen de servicio público explícito, para distinguirlo y evitar intervencionismos del orden o de interés público.

En cuestión de reglamentación, el artículo 28 constitucional establece una reserva de ley, ya que dispone en su párrafo decimosegundo:

“La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.”⁴⁴

Esto es, que toda actividad que quiera normarse como servicio público, tiene que ser por disposición constitucional, ley estatal o municipal. En áreas estratégicas, el Estado tiene que prestarlo de manera exclusiva y obligatoria; en áreas prioritarias se concede sólo si la ley lo permite, y aquellas que no impliquen cuestiones estratégicas ni prioritarias, puede ser prestado por el Estado o los particulares mediante concesión, sujetos al régimen que lo regule.

Finalmente, **Miguel Galindo Camacho**⁵⁸, señala un amplio esquema respecto a los modos de prestar los servicios públicos, que resumo así:

- a) Administración directa, (servicio de agua, drenaje, alcantarillado).

⁴⁴ Consultado en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. En fecha: 25 de agosto de 2015. ⁵⁸ Galindo Camacho, Miguel. *Op. cit.*, pp.124 y 125.



- b) Que prestan los particulares mediante concesión (transportes, radio y televisión, teléfonos). **34**
- c) Prestados por medio de la autorización (educación que prestan los particulares).
- d) Prestados por descentralización por servicio (educación impartida por instituciones autónomas).
- e) Servicios Públicos prestados por empresas de economía mixta o empresas privadas de interés público (Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S.A.).
- f) Servicios Públicos Subvencionados (que prestan los particulares que aportan dinero pero no tienen lo suficiente para la administración del servicio, recibiendo ayuda del Estado por medio de subsidios, subvenciones, exenciones de pago).
- g) Otras formas de servicios públicos e instituciones públicas, privadas o mixtas (estacionamientos de vehículos por fideicomisos, fondos y otros similares).

A manera de corolario, todo servicio público implica como principio el que la actividad técnica satisface necesidades de interés general, cuestión que al establecer el régimen jurídico correspondiente, el Estado debe sujetar su política pública y la toma de decisiones. En el caso a estudio, el objetivo de la ley de satisfacer al interés colectivo queda entredicho. Abundan en la red informática denominada “web”, opiniones, notas periodísticas, estudios profesionales, etcétera, sobre las quejas que los usuarios y no usuarios del servicio público, tienen respecto a su estado actual, cuestión nada novedosa pues históricamente no ubiqué un plan estatal a seguir, cuando debe ser el medio para la planificación en cualquier entidad federativa.

2.2.5. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Como división del servicio público, por cuanto hace a los sujetos a los que están atribuidos, tenemos que son propios e impropios. Los primeros son aquellos que presta el Estado directamente, por dependencias o entidades administrativas o a través de particulares mediante la figura jurídica de la concesión; es menester aclarar que se transfiere únicamente la operación del servicio de forma temporal, no de la atribución. Y atendiendo a los servicios públicos impropios, **35** son actividades privadas que en su operación



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

satisfacen necesidades colectivas, sujetas a un régimen especial; como la actividad no es atribuida al Estado, la concesión no es necesaria, pero sí permiso, licencia o autorización.

Para clasificarlos, los autores emiten diversidad de criterios, por ejemplo, **Fernández Ruiz** señala que los criterios para clasificar los servicios atienden a aspectos tales como: las características de los usuarios; el ejercicio de autoridad; por razón de su aprovechamiento o utilización; por razón de su importancia; el tipo de la necesidad; por razón de su cobro; por su régimen jurídico; por razón de la competencia económica; por la titularidad o jurisdicción del servicio.

Por otro lado, **Miguel Acosta Romero**,⁴⁵ se adhiere a la clasificación de **García Oviedo**, por estimar que es una de las más racionales, y señala que a su juicio se dividen: por razón de su importancia; por razón de su utilización; por razón de competencia; por la autoridad administrativa de quien dependen; por razón de los usuarios, en generales y especiales; por la forma de aprovechamiento; por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas; y por su composición.

Sin embargo, atendiendo a la utilidad, cito la clasificación que refiere al nivel de competencia o jurisdicción de los servicios públicos:

- a) Federales o generales: los sujetos a cargo del gobierno federal, como la distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, la telefonía, la banca;
- b) Locales, estatales o regionales: los controlados por gobiernos de las entidades federativas o concesionados por los mismos, que no estén reservados constitucionalmente a la federación, por ejemplo, el transporte urbano; y
- c) Municipales: por disposición de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política Federal, los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

2.3. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

⁴⁵ Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.*, pp. 962 y 963.



Ser habilitado como prestador del servicio público es una facultad de la administración pública, **36** controlado mediante el régimen jurídico específico; es el medio por el cual satisface los fines de su actividad.

2.3.1. DEFINICIÓN.

El ilustre **Gabino Fraga**, expone respecto a la concesión administrativa:

“... es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado.”

46

Por otra parte, **Miguel Acosta Romero**, señala:

“El término de concesión puede significar varios contenidos:

a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley,
y

⁴⁶ Fraga, Gabino. *Op. cit.*, p. 242.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.
 - b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.
 - c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.”⁴⁷

En este sentido, en la Cuarta Conferencia Nacional de Abogados, celebrada en Tucumán en 1936, como otros, **Hugo Alsina, Rafael Bielsa, Bartolomé Fiorini y Benjamín Villegas Basavilbaso**, plantearon la siguiente definición:

“La concesión es un acto jurídico del derecho público, por el cual el concedente delega en el concesionario un poder jurídico sobre una manifestación de la actividad **37** administrativa, con el fin de que realice, por propia cuenta y riesgo, bajo el control del concedente, el servicio público concedido.”⁶²

Así, la concesión administrativa se difiere de las actividades privadas o empresariales, reguladas por licencia, permiso, autorización o también por aviso o registro. Aunque en ellas existen similitudes como el concedente que es la autoridad administrativa y el régimen jurídico bajo el cual el particular debe realizar su actividad; cabe resaltar que en el marco legal que regula la concesión del servicio de transporte público en la Entidad, la definición de esta figura, recién adquirió una definición, con la entrada en vigor de la Ley de Movilidad.

2.3.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

Existen tres criterios que tratan de justificar la naturaleza jurídica de la concesión: la primera la considera un acto administrativo, la segunda señala que es un contrato, y la última, que se trata de un acto mixto.

⁴⁷ Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.*, p. 922. ⁶²

Fernández Ruiz, Jorge. *cit.* p. 250.

Ob



- A) Tesis contractual.** Para sus seguidores, la concesión de servicio público, es un contrato celebrado entre la Administración pública y el concesionario, que se encarga de la prestación del mismo.
- B) Tesis del acto administrativo.** Señala que la concesión es producto de un acto unilateral del poder público, en el cual el concedente, puede en cualquier momento, restringir o revocar lo concedido sin necesidad de indemnización.
- C) Tesis de la concesión como acto mixto.** Postula que en parte es un acto reglamentario y en parte contractual.

Sobre el tema, para **Fernández Ruiz** la última teoría es la más aceptable, tal y como a continuación transcribo:

“... guarda una doble naturaleza jurídica, por conformarse mediante un acto mixto, en parte unilateral y, por tanto, a cargo exclusivamente de la autoridad concedente; y en parte contractual, a cargo del concedente y del concesionario, concelebrantes de un contrato de derecho privado.”⁴⁸

38 Asimismo, **Acosta Romero** manifiesta sobre el particular:

“... desde nuestro punto de vista, la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión. Nada tiene de contrato, ni de acto mixto.”⁶⁴

2.3.3. ELEMENTOS DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

Estos elementos de la concesión del servicio público son: el concedente, concesionario, el servicio público concedido y el acto mixto de la concesión.

- a) La autoridad concedente.** Es el órgano competente del poder público para otorgar la concesión.

⁴⁸ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo. Servicios Públicos*. Id. p. 254. ⁶⁴

Acosta Romero, Miguel. *cit.*, p. 923.

Ob



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

b) El concesionario. Persona física o jurídica a quien se otorga; es el titular de la concesión.

c) El usuario. Quien hace uso de la actividad satisfactoria en caso de concesión de servicio público.

2.3.4. FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

El tiempo determinado es una característica de las concesiones, es decir, se otorgan por un plazo fijo en el que el concesionario disfruta los derechos que de él derivan. Concluido éste, la concesión se extingue de manera normal, sin embargo, existen diversos modos en que la concesión puede extinguirse, bien por causas de interés público o que existan las condiciones previstas en el marco legal que lo regula.

Consultando a **Jorge Fernández Ruíz**⁴⁹ tenemos que las formas de terminar una concesión son: el normal que es el transcurso del plazo, la falta del objeto, así como la revocación, el rescate, la caducidad, la rescisión, la supresión del servicio público y la reversión.

a) El transcurso del plazo. Es el vencimiento del término, con la posibilidad para el concesionario de continuar con la prestación del servicio, en términos de su ley reguladora, **39** mediante un nuevo acto administrativo.

b) La revocación. Tenemos dos supuestos: por razones de legalidad, en que el procedimiento de otorgamiento de la concesión se encuentra viciado por irregularidades graves que reclaman la extinción de la concesión. Asimismo, en el supuesto de incumplimiento del concesionario de las obligaciones que tiene atribuidas por ley, reglamento o el propio acto concesional.

c) El rescate. Es una modalidad de revocación de concesiones de bienes del Estado; un acto administrativo (resolución unilateral), por el que la autoridad concedente recupera los bienes concesionados, extinguiendo la concesión, por causas de utilidad pública.

⁴⁹ Fernández Ruíz, Jorge. cit. p. 260 a 265.
Ob



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



Los requisitos para llevarla a cabo es preavisar al concesionario e indemnizarlo por el daño emergente y el lucro cesante, esto es, pagarle el valor de los bienes y derechos afectos a la concesión e indemnizarlo por las utilidades que deja de percibir.

d) La caducidad. Cuando el concesionario teniendo la obligación de cumplir algún requisito, no lo hace, se origina la caducidad como sanción; debe notificarse su realización al concesionario y otorgarle su derecho de audiencia.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

- e) **La rescisión.** Es la facultad de alguna de las partes, cuando la otra incurra en incumplimiento de alguna obligación.
- f) **La supresión del servicio.** Opera cuando desaparece el objeto por haber dejado de existir la necesidad de carácter general que la generó.
- g) **Otras causas de extinción.** Pueden ser la renuncia, la quiebra o la muerte del concesionario; en la primera el Estado debe considerar la importancia o necesidad del servicio antes de aceptarla, y en la última con la posibilidad de que los herederos reciban los derechos concesionales.
- h) **La reversión.** Se entiende como la transferencia al concedente de la propiedad de los bienes afectos a la concesión, una vez transcurrido el plazo de ésta.
- i) **La quiebra del concesionario.** En un supuesto de quiebra, puede ser motivo de extinción **40** de la concesión, sin embargo, el Estado debe garantizar su continuidad.

2.4. LA CONCESIÓN EN MATERIA DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Hemos visto que en el marco legal federal, los servicios públicos a cargo de las entidades federativas son aquellos cuya regulación corresponde a los gobiernos que integran el país; entre ellos encontramos el servicio de transporte público en caminos urbanos y de jurisdicción estatal, metro, tren ligero, tranvía, trolebús, autobús, microbús, taxi, camión de carga, grúa, así como los servicios que le son inherentes como las estaciones o centrales de transporte. En las formas que las entidades federativas puede controlarlo, se encuentra aquella gestionada por un organismo público descentralizado, por empresas de participación estatal o el más concurrido, por particulares bajo el esquema de concesionamiento, en los términos del régimen legal aplicable.

Se trata de un servicio público propio, según lo previsto en la ley, cuya operación corresponde a la administración pública, es *uti singuli* porque se presta a toda persona que lo solicite y que cumpla los requisitos que la ley señale para ello.

Es interesante lo que sobre el tema comenta **Jorge Fernández Ruiz**:

“No existe un criterio legal basado en criterios políticos, económicos, jurídicos o de otra índole, que predetermine en qué casos es utilizable cierta forma de gestión y en

Alejandro Villa Sanabria



cuáles son empleables las demás; por consiguiente las decisiones son coyunturales y arbitrarias, a pesar de existir circunstancias que exigen formas específicas de gestión recomendables para cada tipo de transporte...”⁵⁰

En este sentido, la ley que regula el transporte en la Entidad, es el Código Administrativo del Estado de México, cuyo Libro Séptimo denominado “del transporte público”, en su artículo 7.16 dispone:

“Artículo 7.16.- El transporte de pasajeros colectivo, de alta capacidad o masivo, individual, mixto; el servicio de arrastre, salvamento, guarda, custodia y depósito de vehículos; el servicio de pago tarifario anticipado y los Centros de Gestión y Control Común, constituyen un servicio público cuya prestación corresponde al Gobierno del Estado, quien puede prestarlo directamente o a través de concesiones, que se otorguen en términos del presente Libro y del Reglamento de la materia.”⁵¹ **41**

En este sentido, en nuestra entidad, existen dos posibles formas de gestión del servicio público de transporte de pasajeros: directamente por el Estado, o bien por concesiones otorgadas en términos de tal dispositivo legal y de su reglamento respectivo.

Es menester agregar que en el año de 1981, la administración pública estatal creó un sistema paralelo municipalizado, denominado sistema troncal, dejando operar en los términos que venía haciendo al transporte concesionado a particulares. Este sistema de prestación del servicio terminó definitivamente en 1991, con la adjudicación de las rutas troncales a las empresas concesionarias ya establecidas.

2.5. EL TRANSPORTE. CONCEPTO.

Consultando autores cuyas obras tienen como objeto de estudio a los sistemas de transporte y tránsito, transcribo la opinión de **William W. Hay**:

⁵⁰ Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho Administrativo. Servicios Públicos. Id.* p. 372.

⁵¹ Consultado en la página web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>. En fecha 19 de agosto de 2015.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

“El transporte es el movimiento de personas y mercancías por los medios que se utilizan para ese fin.”⁵²

En un sentido adherente, **Miguel Ángel Backhoff Pohls**, señala:

“El transporte es una actividad integradora del territorio. Permite el intercambio de bienes y servicios entre los habitantes, y de los habitantes mismos, de un espacio geográfico determinado cuyas fronteras son cada vez más amplias y flexibles. El transporte se relaciona con la economía, con la sociedad y con la naturaleza, por lo cual en el desarrollo de su planeación siempre ha requerido de datos de características y fuentes diversas.”⁵³

Así tenemos que el transporte como medio de traslado de personas o bienes desde un lugar hasta otro, debe estar al servicio del interés público en cuya operación incluye medios e infraestructuras.

2.5.1. MODOS DE TRANSPORTE.

Los principales modos de operación del transporte pueden clasificarse de diversas maneras, sin embargo técnicamente podemos mencionar las siguientes categorías:

1. Carretero. El que se realiza utilizando camiones, autobuses y automóviles que transitan por los sistemas de carreteras y calles;
2. Ferroviario. Utiliza tecnología adecuada para trasladarse sobre rieles rígidos, como el ferrocarril, metro, monorriel ó flexibles (cables aéreos), como el teleférico.
3. Aéreo. El que se realiza usando el espacio aéreo, como aviones comerciales, aeronaves de hélice, globos, dirigibles, etcétera.
4. Acuático. El que se realiza en vehículos que flotan sobre mares y ríos o debajo de ellos, como barcos, de diversos diseños, remolcadores, submarinos etcétera.

⁵² Hay, William W. *Ingeniería de transporte*. Tercera Reimpresión. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México. 2002, Versión autorizada en español de la obra publicada en inglés con el título *An introduction to transportation engineering*. p. 19.

⁵³ Backhoff Pohls, Miguel Ángel. *Transporte y espacio geográfico. Una aproximación geoinformática*. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005. p. 11.



5. De flujos continuos. El que se lleva a cabo mediante ductos, rodillos o cables; en el de ductos por lo regular el producto se bombea en forma líquida; el de rodillos son bandas transportadoras sobre las que se coloca la carga.
6. Transporte multimodal. El que se realiza en uno o más modos, como remolque de carretera y contenedores sobre plataformas de ferrocarril.

William W. Hay, agrega uno más:

“Cuasitransporte... los sustitutos de los transportes. El teléfono, la televisión y sus variantes reducen la necesidad de viajar. La transmisión de facsímiles por cable y la transmisión por radio de cartas, fotografías y diagramas reduce el empleo de correo...”⁵⁴

Para efectos del tema en análisis, el único que nos interesa es el transporte público por carretera, y en específico el de transportación de personas a través de medios de tracción, como veremos en capítulos siguientes del presente trabajo. Asimismo, opino que en el último de los modos señalado, puede incluirse el transporte de información electrónica integrada por texto, sonido, vídeo,

43

llamadas telefónicas o videollamadas, programas informáticos, imágenes, y más, adaptados a la World Wide Web (www), comúnmente llamada web, que puede ser accedida mediante un navegador, desde un dispositivo móvil o un ordenador.

2.6. EL TRANSPORTE DE PERSONAS COMO SERVICIO PÚBLICO.

El transporte es una actividad que tiene como objeto satisfacer la necesidad de comunicación que tiene el ser humano, es sin duda un factor estratégico en el desarrollo económico, social y cultural, de una región, permite la movilidad de sus integrantes, de mercancías, de satisfactores, de comunicación y de acceso a la información.

Jesús Antonio Salvador García, expone al respecto:

“... pueden señalarse cuatro determinantes principales del potencial de desarrollo de una región: la situación geográfica, la población, la estructura productiva y las

⁵⁴ Hay, William W. *Ob cit.*, p. 62.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

infraestructuras. La consolidación de unas infraestructuras y un sector del transporte modernos es necesaria para el aprovechamiento de ese potencial. Las infraestructuras son, a la vez, soporte y elemento impulsor del desarrollo, ya que ordenan el espacio físico y permiten orientar e intensificar los flujos económicos. Por ello tienen un efecto de arrastre sobre la infraestructura productiva que contribuye decisivamente al crecimiento económico regional, produciendo esta contribución efectos beneficiosos directos sobre el territorio.”⁵⁵

El transporte es el medio para interrelacionar los factores de integración y coordinación de un grupo social. Verbigracia, las mercancías tienen valor en tanto sean útiles, es decir, que satisfagan necesidades. Respecto a los centros urbanos, el transporte significa el lazo de unión entre sus habitantes y los centros de trabajo, pues para la realización de sus actividades tales como sus compras, estudios, diversión, etcétera, el desplazamiento de las personas resulta total, por lo que las formas de transportación representa un área evidentemente estratégica para el Estado, por lo que éste tiene la obligación de asegurarlo, regularlo y controlarlo, dándole el carácter de servicio público.

2.7. LA INGENIERÍA DEL TRANSPORTE.

Rafael Cal y Mayor Reyes Spíndola y James Cárdenas Grisales, sobre la definición de la Ingeniería de Transporte, opinan:

“Ingeniería de transporte: aplicación de los principios tecnológicos y científicos a la planeación, al proyecto funcional, a la operación y a la administración de las diversas partes de cualquier modo de transporte, con el fin de proveer la movilización de personas y mercancías de una manera segura, rápida, confortable, conveniente, económica y compatible con el medio ambiente.”⁵⁶

Por otra parte, **Rodrigo Fernández y Eduardo Valenzuela**, señalan el objetivo de esta ciencia:

⁵⁵ Salvador García, Jesús Antonio. *La red ferroviaria andaluza: infraestructuras y modelo territorial*. Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada. Consultado en la página web: <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/032/032-005.pdf>. En fecha 12 de noviembre de 2008.

⁵⁶ Cal y Mayor, Rafael y otro. *Ingeniería de tránsito. Fundamentos y aplicaciones*. Octava Edición. México. Editorial Alfaomega Grupo Editor, S.A. de C.V., 2007. p. 31.



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



“... el objetivo de la de la ingeniería de transporte es entender la dinámica y actuar sobre el sistema de transporte.”⁵⁷

En ese proceso intervienen las actividades de producción, consumo, recreación, en un área determinada, el conjunto de viajes sobre la red de vías, teniendo un origen y destino en vehículos, rutas y periodos distintos; con los consecuentes impactos urbanos y ambientales.

A continuación cito lo que respecto al profesional de esta disciplina, **William W. Hay**, menciona:

“... el ingeniero puede estar relacionado con todas las etapas de desarrollo de los transportes: planeación, diseño, construcción y operación, lo cual es muy positivo...”

74

Para **Rodrigo Fernández y Eduardo Valenzuela**, el problema a solucionar por la Ingeniería del transporte en el ambiente urbano, es:

“... movilizar personas -y no vehículos- con eficiencia en cuanto a uso de los recursos, principalmente combustible y tiempo de las personas; uso del ambiente **45** (aire, suelo urbano); seguridad -minimizando los accidentes en el tránsito-; y equidad social, con igual calidad para todos (al igual que los otros servicios públicos de distribución como agua, luz, gas, teléfono).”⁷⁵

En este sentido, la operación del transporte público bajo un sistema planificado u organizado, permitiría una mejor operación entre la demanda de viajes y la oferta de autobuses, posibilitando desde una considerable reducción de los vehículos afectos, en beneficio de la economía de las empresas, entre otras cosas más.

Los argumentos expuestos tienen vital importancia, en virtud de que se justifica la participación conjunta de la Ingeniería de Transporte en el presente trabajo atendiendo a que entre sus objetivos están los de entender la dinámica y actuar del sistema de transportación, que coordinada con la disciplina jurídica, aportan valiosos elementos para sugerir una planeación adecuada del transporte público de personas en la Entidad Federativa.

⁵⁷ Fernández, Rodrigo y otro. *Gestión ambiental de tránsito: Cómo la ingeniería de transporte puede contribuir a la mejoría del ambiente urbano*. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica, Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608906>. En fecha: 20 de agosto de 2015.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Para clarificar la exposición contenida en el capítulo IV de la presente investigación, de manera abreviada analizo los puntos más relevantes de lo que la Ingeniería de Transporte refiere respecto a la planificación de un sistema o ruta de transporte, incluyendo los estudios técnicos.

⁷⁴ Hay, William W. *Op. cit.*, p. 25.

⁷⁵ Fernández, Rodrigo y otro., *Loc. cit.*

2.8. SISTEMA DE TRANSPORTE.

La necesidad de interrelaciones entre las actividades de producción, de servicios, de salud, de educación, de recreación, entre otras, (*sistema de actividades*), se vinculan o satisfacen por un *sistema de transporte*, integrado por el sistema vial, el sistema de transporte público y un sistema de control o reglamentación.

Sobre el tema **Hugo Campos Miranda**, explica:

“La interacción entre las necesidades de transporte y el Sistema de Transporte Urbano resultan en lo que observamos cotidianamente en nuestras vías: el Patrón de Flujos... La herramienta que recoge las interrelaciones existentes entre Sistema de Actividades, Sistema Vial y Patrón de Flujos se denomina Modelo de Transporte...”

58

46 Completa la idea **Rodrigo Fernández**, en la siguiente forma:

“... un patrón de flujos, constituido por viajes entre diversos orígenes y destinos, en diferentes medios o modos de transporte, por variadas rutas y en distintos períodos... Su manifestación más evidente es el tránsito urbano, es decir, la circulación de personas y vehículos por los espacios públicos de la ciudad (veredas, calles, autopistas, líneas de metro, etcétera).” ⁵⁹

2.9. MÉTODO DE LAS CUATRO ETAPAS PARA EL DISEÑO DE REDES DE TRANSPORTE.

⁵⁸ Campos Miranda, Hugo. *Una nueva relación urbana para el gran concepción: Proyecto de transporte intermodal biovías* (sic). Urbano, Noviembre, año/vol. 7 número 010. Universidad de BíoBío. Concepción, Chile. 2004. Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19871011>. En fecha 17 de noviembre de 2015.

⁵⁹ Consultado en la página web: <http://www.ciencia.cl/CienciaAIDia/volumen2/numero1/articulos/articulo2.html>. En fecha 18 de noviembre de 2015.



Por principio, **Ángel R. Molinero Molinero y Luis Ignacio Sánchez Arellano**, son de la opinión que por red de transporte se entiende:

“Red de transporte. Está compuesta por las rutas de autobuses, los ramales de los sistemas colectivos y minibuses y las líneas de trolebuses, tren ligero y metro que operan en una ciudad...”⁶⁰

Entre los principales métodos para el diseño de redes incluyen el llamado “método de las cuatro etapas” o “método clásico”, cuyas partes son:

- La "*generación de viajes*", o número de personas o cantidad de carga que produce un área;
 - La "*distribución*" de viajes, se estima el número de viajes o cantidad de carga entre cada zona de origen y destino;
 - La "*partición modal*", que es el cálculo del número de viajes o cantidad de carga que usarán los diferentes modos de transporte y su conversión en número de vehículos; y,
- La "*asignación*", o la definición de qué segmentos de la red o rutas utilizarán los vehículos.

47

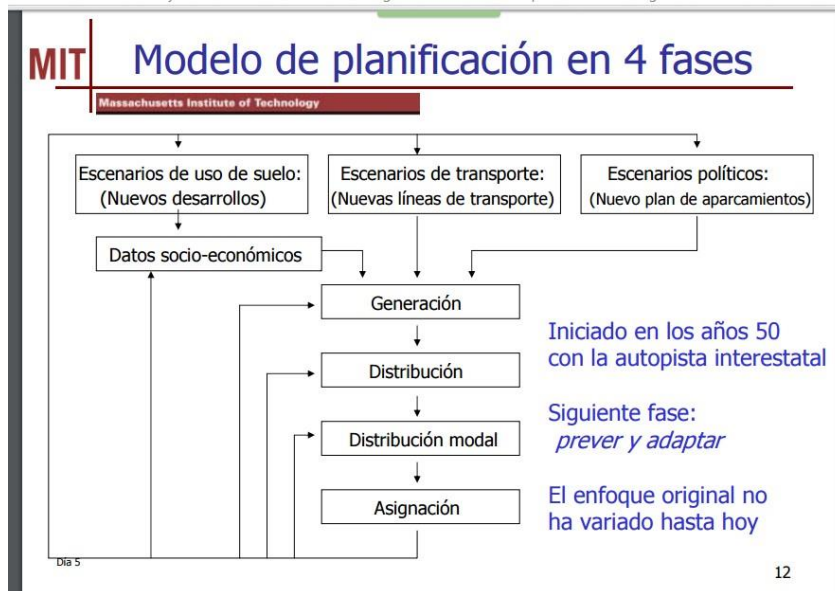
Mikel Murga⁶¹, lo esquematiza en esta forma:

⁶⁰ Molinero Molinero, Ángel R. y Sánchez Arellano, Luis Ignacio. *Transporte Público. Planeación, Diseño, Operación y Administración*. Segunda Edición. Universidad Autónoma del Estado de México. Quinta del Agua Ediciones, S.A. de C.V. México. 1997. p. 14.

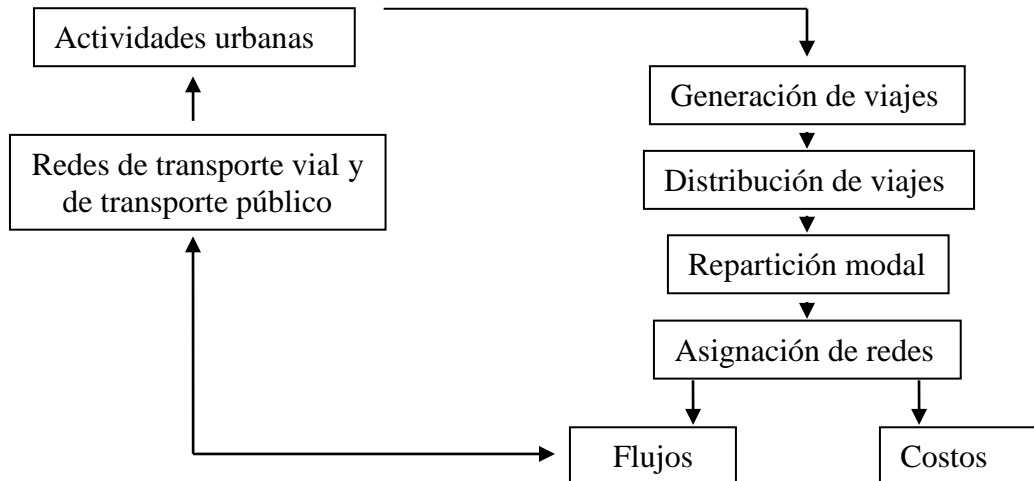
⁶¹ Consultado en la página web: <http://mit.ocw.universia.net/11.380J/NR/rdonlyres/Urban-Studies-and-Planning/11-380JUrbanTransportation-PlanningFall2002/98D46453-1163-43CE-98DC-0930A6EFD5E2/0/Week5a.pdf>. En fecha 22 de octubre de 2015.



transporte de pasajeros en el Estado de México.”



Al respecto **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**, lo concentran de la siguiente manera:



Es importante destacar que este método es utilizado por diversos autores, instituciones y/o empresas en la planificación de sistemas de transporte, verbigracia, en la Universidad de Lima, Perú, por **Barreno Vereau** y otros, en “Metodología de modelamiento de un sistema de transporte urbano”⁶², por **Lucas M. Vozzi** y otro, de la Asociación Argentina de Mecánica Computacional, en

⁶² Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/pdf/3374/337428492002.pdf>. En fecha 7 de enero de 2016.



su obra “Modelización del Sistema de Transporte de Rosario”⁶³; por su parte, el Instituto Mexicano del Transporte respecto a dicho método opina:

“... el origen del clásico modelo de las cuatro etapas: generación, distribución, reparto modal y asignación, derivado del Estudio de Transporte del Área de Chicago (Chicago Area Transportation Study, CATS) de 1955, y que fue el primer estudio integral de transporte que consideró el uso del suelo y los aspectos socioeconómicos del transporte para conocer sus alternativas regionales.”⁸²

2.9.1. CARACTERÍSTICAS DE UNA RED DE TRANSPORTE.

De los autores consultados, es evidente que la planificación se realiza de lo general a lo particular, es decir, parte de un esquema de plan general de una región, en el que establecido un objetivo específico para desarrollar un sistema de red de transporte, los actos realizados por la autoridad de la materia, se encuentren dirigidos a lograr los objetivos de tal sistema.

Señalan **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**:

“El diseño eficiente de una red de transporte público y de las rutas individuales que la componen es un aspecto que influye significativamente en el desempeño, la atracción, los resultados económicos y la operación del sistema...”⁶⁴

Los conceptos relevantes en una red, son:

- Cobertura del área de servicio. Es el área abarcada por el sistema de transporte público, cuyo ideal sería que la mayoría de usuarios potenciales se encuentren a cinco minutos de cualquier parada recorrida a pie y hagan uso del servicio de transporte.

49

□ Líneas de deseo. Son los puntos de origen y destino que el usuario cautivo y potencial desea seguir (intenciones de desplazamiento), relevante que se conozcan en el diseño de una red o ruta de

⁶³ Consultado en la página web: <http://www.cimec.org.ar/ojs/index.php/mc/article/viewFile/3959/3876>. En fecha 8 de enero de 2016. ⁸² Consultado en la página web: <http://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt300.pdf>. En fecha 7 de enero de 2016.

⁶⁴ Molinero Molinero y otro. *Op. cit.* p. 222.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

transporte, a efecto de que el servicio se adecue a los requerimientos y se reduzcan los tiempos de recorrido del usuario.

Boris Graizbord y Marlon Santillán, señalan que las líneas de deseo y los corredores, sirven como muestra de la interacción entre planificación del transporte y el uso del suelo; y definen así los corredores:

- “Corredores. Tienen que ver con el flujo de pasajeros que se observa en determinados sectores de la red vial y de transporte, que indican por dónde realmente se desplazan las personas mediante las rutas y vías disponibles.”⁶⁵
- Conectividad. Se trata de los posibles viajes realizados sin trasbordos.
- Trasbordos. A mayor número, mejor facilidad en el diseño y operación de la red.
- Intervalo. Es el tiempo de espera y de trasbordo.
- Velocidad. Es aquella que una unidad tiene en cualquier momento a lo largo de la ruta.
- Infraestructura. Se trata de las instalaciones fijas para un servicio adecuado, tales como vehículos, terminales y paradas, talleres de mantenimiento, entre otras.

Molinero Molinero y Sánchez Arellano, agregan respecto a la infraestructura:

“La mayor parte de las rutas de autobuses y trolebuses así como de un buen número de líneas de tranvías y trenes ligeros operan en las vialidades urbanas sin más infraestructura que la que proporciona el arroyo de la circulación y el señalamiento de paradas así como en algunas ocasiones cobertizos.”⁶⁶

2.10. PROCESO DE PLANIFICACION DE TRANSPORTES.

2.10.1. OBJETIVOS.

50

⁶⁵ Graizbord, Boris y Santillán, Marlon. *Dinámica demográfica y generación de viajes al trabajo en el AMCM: 1994-2000*. Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31205805>. En fecha 15 de noviembre de 2015.

⁶⁶ Molinero Molinero y otro. *Op. cit.* p. 158.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 271.



El proceso de planificación implica objetivos precisos, tiempos y procesos a realizar, en el que debe reunirse una completa base de datos de las características de los viajes de los usuarios del servicio, que refleje las necesidades de la población y que deba estar actualizándose para ajustar las decisiones según el desarrollo de la ciudad o lugar motivo del estudio, pues es el sustento para definir desde la construcción de nuevas vialidades hasta las características del servicio: el dónde y el cómo, para lograr el mayor número de beneficiarios posibles. Producto de ello será un plan de transporte urbano, con visión a largo plazo, sobre cómo mejorar o desarrollar el sistema de transportación existente. Es importante señalar que la oferta determina el nivel del servicio del sistema y la demanda el número de viajes a partir del conocimiento de las actividades.

Los citados **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**, al tema en cuestión agregan:

“La planificación del transporte urbano se basa específicamente en la comparación de la demanda con la oferta...”⁸⁶

Y abundan que las metas principales al diseñar una red deben ser:

- “Transportar al máximo número de pasajeros;
- Lograr la máxima eficiencia operativa y con ello buscar los costos mínimos para un determinado nivel de desempeño;
- Tener presente los impactos que se inducen en los patrones de uso de suelo así como en las metas sociales que la comunidad busca cumplir.”⁶⁷

Por otra parte, **Diego Hernández y Regina Witter**, vierten cuatro preguntas centrales que deberían enmarcar la discusión sobre transporte público y movilidad:

a) ¿Cuál es el acceso real de las personas al transporte y a las actividades desde un punto de vista espacial y económico?,

b) ¿Cuáles son los obstáculos de las personas para poder efectivamente sacar provecho de dichas condiciones de acceso?,

⁶⁷ *Ibid.*, p. 209



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

- c) ¿Qué rasgos adicionales deberían estar presentes para maximizar una adecuada movilidad para todos? y
- d) ¿Cuáles son las características institucionales del transporte público en tanto política pública? (subsidio público, tipo de provisión público o privada, etcétera).⁶⁸

La limitación del espacio urbano requiere la participación de los urbanistas, pues el transporte contribuye en favorecer la urbanización planificada, proyectando la infraestructura para operar por años, tratando de evitar el deterioro ambiental.

2.10.2. RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN.

De las etapas más importantes en el proceso de planificación, la recopilación de datos para conocer la oferta y la demanda de viajes requiere del mayor cuidado para su obtención. El proceso para conocer la oferta y demanda del transporte, tiene tres etapas:

1. **Información General.** En ésta se consultan autoridades, transportistas, los antecedentes de la estructura productiva y socioeconómica, infraestructura del transporte, volúmenes de tránsito, velocidad de circulación, capacidad, longitud, entre otros; población actual e índice de crecimiento para predecir la demanda futura, movimientos migratorios así como los patrones de desplazamientos de pasajeros y de mercancías.
2. **Información sobre la oferta del transporte.** La segunda etapa tiene como objetivo conocer los componentes y características de la oferta, mediante la realización de encuestas directas a autoridades y transportistas, realizando estudios de campo que midan el transporte público y el privado; respecto al servicio público, la información debe originarse de las empresas concesionarias: número de derroteros y paradas; horario y tiempo de recorrido; frecuencias en horas pico (*de mayor afluencia*) y horas valle (*de menor afluencia*); tarifas; características de sus vehículos como marcas, modelos, capacidad, estado físico y depósitos. Sobre su operación: número de pasajeros transportados; recorridos por vehículo; personal en la empresa como salarios, edades y sexo; ingresos, gastos, así como inversiones en edificios y talleres. Respecto a la información de vehículos

⁶⁸ Hernández, Diego y Witter, Regina. *Entre la ingeniería y la antropología: Hacia un sistema de indicadores integrado sobre transporte público y movilidad*. Revista Transporte y Territorio. núm. 4. 2011. pp. 29-46. Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333027082003>. En fecha 22 de octubre de 2015.



particulares, su número y características de utilización; vehículos nuevos y **52** usados, y; encuestas en hogares. Posteriormente será vital analizar los datos.

3. Información sobre la demanda del transporte. Es de los puntos más importantes de obtener y manejar. Conocer la demanda de los viajes y su relación con la oferta, permite conocer las características y necesidades de transporte en el área de estudio, los niveles de servicio y la calidad existente. El método para obtenerla puede ser a través de encuestas; conocer las características individuales de los usuarios: su lugar de origen, su categoría socio-profesional, sus ingresos, tasa de motorización, edad y sexo; sobre los tipos de desplazamientos: el origen y destino, el motivo del viaje, horarios y duración; respecto a las elecciones sucesivas del usuario: si elige su destino, si selecciona un horario, si selecciona un medio de transporte, si selecciona un itinerario. En forma paralela, las características demográficas, económicas, urbanísticas y de usos del suelo. Toda esta información sirve para determinar la demanda actual de transporte, mediante la utilización de modelos matemáticos para pronosticar la demanda futura.

2.10.3. PREDICCIÓN DE LA DEMANDA.

Respecto a la definición de la demanda, el Ministerio de Transporte de Colombia, señala en su “MANUAL PARA DETERMINAR LAS NECESIDADES DE MOVILIZACION EN EL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA”, lo siguiente:

“... la demanda se define como la movilización regular de pasajeros que se genera en un corredor vial o en una ruta específica, para determinados períodos del año sin que esté afectada por factores externos al mismo servicio...”⁶⁹

En este sentido, es vital determinar la demanda existente, es decir, las características de los desplazamientos de los usuarios, cuantificando la oferta (espacios ofrecidos) y la demanda (pasajeros por vehículo), en puntos específicos predeterminados (retenes), en diferentes corredores de transporte de la red vial, y el horario de los desplazamientos entre un origen y un destino, todo esto con el fin de adoptar las medidas conducentes que satisfagan las necesidades de movilidad en

⁶⁹ *Manual para determinar las necesidades de movilización en el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.* Consultado en la página web: https://www.mintransporte.gov.co/Documentos/documentos_del_ministerio/Manuales. En fecha: 18 de marzo de 2015.



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

el territorio a estudio, buscando garantizar la eficiencia del sistema, en condiciones de oportunidad, calidad y seguridad para el usuario.

2.10.4. APOYO EN PAQUETES DE CÓMPUTO.

53

El procesamiento del cúmulo de la información recabada implica un gran trabajo, sin embargo en la actualidad los paquetes de cómputo ahorran costos y plazos, verbigracia y sólo de manera enunciativa, destacan programas como MOTORS, EMME/2, TRANUS, TRANSCAD, con los que se visualizan los resultados una vez establecida la base de datos.

2.11. ESTUDIOS DE TRANSPORTE.

2.11.1. INFORMACIÓN REQUERIDA.

Existen dos fases en el proceso de recolección de información, en la **inicial** se define la información que la empresa de transporte requiere, para establecer con ella una base de datos que permita la planeación del diseño y operación a nivel ruta, sistema y red de transporte. En la **segunda** fase denominada *de monitoreo*, en ella se revisa la información periódicamente de cada ruta, para verificar la vigencia de las condiciones iniciales, los tres puntos a observar son: tiempos de llegada del transporte público a los puntos de control de la ruta; la carga en la hora de máxima demanda; y, la utilización del sistema por el usuario. El diseño del programa para recopilar información, es la especificación de la base de datos requerida para las actividades de planeación, administración, operación y la preparación de informes y reportes; es por eso que la información debe ser útil, para planear las rutas, su operación, mercadotecnia, análisis de costos, ingresos y subsidios.

Sobre la **ruta, tramo o parada**, se requiere la siguiente información: longitud de la ruta; distancias de tramos y entre paradas; hora de paso de las unidades a nivel de paradas importantes; terminales; puntos de control de máxima demanda; carga que se presenta en la sección de máxima demanda en horas de máxima demanda y horas valle; demanda total de viajes o ascensos pagados totales; velocidad comercial y de operación por ruta y entre puntos de control; ingreso a nivel ruta; ascensos y descensos de usuarios; índice de transbordos entre rutas; características y actividades del usuario, tales como: edad, sexo, ocupación, actitudes hacia el nivel de servicio, ingreso, tenencia y disponibilidad de automóvil, puntos generadores; patrones de viaje del usuario: origen y destino, puntos atractores, variaciones horarias, distribución modal y frecuencia de viajes, entre otros aspectos; condiciones físicas de la vialidad: número de carriles; pendientes; semáforos; diseño y



espaciamiento de paradas; y aspectos relacionados a las condiciones del tránsito: nivel de servicio; estacionamiento; áreas de carga y descarga y cruces peatonales, entre otros.

2.11.2. TÉCNICAS DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN.

De manera enunciativa, tenemos las siguientes técnicas que logran la siguiente información:

Ascenso y descenso. Contabilizar abordaje de las unidades, la cantidad de pasajeros que suben y bajan en cada parada.

Demanda puntual o de cargas. En la sección de máxima demanda se contabilizan los usuarios abordaje de las unidades que pasan por unidad de tiempo.

Velocidades y demoras. Se contabilizan las causas y las demoras a las que se ve sujeto el transporte público a lo largo de las rutas. Asimismo, se revisan los tiempos de paso por los puntos de control.

Abordaje. Contabilización de los usuarios que abordan las unidades.

Lectura de cajas colectoras. Toma lectura de los contadores en puntos previamente seleccionados o en un horario específico.

Conteo de transbordos. Contabilizan los transbordos que se llevan a cabo en cada parada o punto de transbordo importante.

Encuesta. Consiste en preguntar al usuario sobre aspectos referentes a su movilidad, a su estrato socioeconómico, a su opinión sobre el sistema de transporte.

En conjunto, estas técnicas recopilan toda la información necesaria en la etapa inicial.

2.11.3. ESTUDIOS EN FASE INICIAL.

Debo resaltar que se trata de una etapa fundamental en la planeación. Se refiere a la encuesta de origen y destino a bordo del transporte público, y estudios de ascenso y descenso. Los métodos más comunes que arrojan el número de viajes, los puntos atractores y los generadores de viajes, son:

- Encuestas. Permiten conocer el origen y destino de los usuarios del servicio, es decir, la demanda existente o los usuarios potenciales de las rutas de transporte público de



pasajeros; y

55

- Observaciones. Relativas al número de vehículos y pasajeros en cada ruta de transporte;

La primera en mención requiere personal especializado. El procedimiento se divide en cuatro fases: preparación, aplicación, captura y validación de la encuesta; con el posterior procesamiento de resultados. Asimismo, pueden utilizarse métodos de aplicación, atendiendo a los diversos centros generadores de viajes, siendo las más importantes las domiciliarias y las de ascenso y descenso de pasajeros en ruta determinada, y como ejemplo de importantes centros generadores de viajes a empleados de centros de trabajo, universidades, centros educativos, aeropuertos, terminales de transporte público, centros administrativos, industriales, comerciales, etcétera. Señalan **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**, que de ellas se obtiene una fotografía del sistema de transporte existente, además respecto al usuario agregan:

“... las encuestas... se utilizan para predecir el comportamiento del usuario, las necesidades de desplazamientos de los habitantes, clasificando sus necesidades con la finalidad de brindar un mejor servicio, más eficiente y de mayor calidad, conociendo la demanda potencial, la atendida y la satisfecha.”⁷⁰

En la *preparación* de la encuesta, se delimita el área a estudiar, la estructura de la red; la densidad de población; el inventario actualizado de las empresas y rutas que operan y verificación de los derroteros en campo. El cuestionario debe utilizar un lenguaje adecuado para ser contestado por el usuario o el para que el encuestador formule las preguntas. Se selecciona y capacita al personal, detallando sus tareas, su equipo y material, estableciendo las rutas a encuestar. En la aplicación, se programa el plan de trabajo, se selecciona y capacita al personal y se define el método a utilizar. En la captura se vierte la información recabada en el sistema de cómputo y finalmente la validación implica verificar la calidad de la información recabada.

Los multicitados **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**, opinan que como resultado se logra:

⁷⁰ Molinero Molinero y otro. *Op. cit.*, p. 277.



“...identificar la problemática por sus orígenes, causas y consecuencias, permitiendo determinar índices, definir parámetros y variables básicas (que determinarán el uso de los modelos en la siguiente etapa de análisis y su **56** selección), una descripción preliminar de las limitaciones de los sistemas en su operación y administración.”^{71 72}

De la bibliografía consultada, resalta el hecho de que son las encuestas un punto focal en el estudio y planeación del transporte. Uno de los resultados es conocer las líneas de deseo antes referidas. Como referencia cito a los siguientes antecedentes:

José Raymundo Galán González, señala:

“... los datos se obtuvieron de una encuesta de origen-destino realizada, en 2000, por el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León (CIE-UANL).”⁷³

Boris Graizbord y Marion Santillán, refieren:

“En este trabajo ... Comparamos datos de la matriz de viajes al trabajo de la muestra de 10% del Censo de Población de 2000 con la matriz de viajes en todos los modos con propósitos de trabajo de la Encuesta de Origen-Destino aplicada a los residentes del AMCM en 1994 (EOD94)...”⁷⁴

Germán Correa Díaz, por su lado expone:

“... se han dado a conocer los resultados de la Encuesta Origen Destino (EOD) de Santiago, realizada el 2001... que sumados a los producidos por la de 1991 nos permiten tener una visión acerca de cómo ha evolucionado la forma en que los

⁷¹ *Ibid.*, p. 282.

⁷² Una variable representa un valor que pueda cambiar (variar). Una variable puede también representar un valor desconocido. Una letra del alfabeto se utiliza generalmente para representar una variable. Consultado en la página web: <http://www.core.ac.uk/download/files/325/11000973.pdf>

⁷³ Galán González, José Raymundo. *Determinantes de la demanda por transporte público y privado en el área metropolitana de Monterrey*. Universidad Autónoma de Nuevo León. Consultado en la página web: <https://core.ac.uk/download/files/325/11000973.pdf>. En fecha: 20 de octubre de 2015.

⁷⁴ Graizbord, Boris y Santillán Marion. *Op. cit.* Consultado en fecha: 14 de octubre de 2015.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

santiaguinos se mueven y los diferentes modos de transporte que usan para hacerlo...”⁷⁵

El Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud, de España señala:

“Se realizó una encuesta de movilidad en 2005 que dio los siguientes resultados: ...”

⁷⁶

57

Hugo Campos Miranda, vierte que:

“El proceso de Planificación del Sistema de Transporte del Gran Concepción... se inició a fines del año de 1998 y culminó a fines del año 2002, con ...

a) Una completa base de datos de las características de los viajes en el Gran Concepción, basada en la Encuesta Origen Destino de Viajes del Gran Concepción 1999.”⁷⁷

Incluso el Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente, A.C., cuenta con un muy interesante y amplio estudio de movilidad para el Área Metropolitana del Valle de Toluca denominado “Estudio del sistema integral de movilidad sustentable para el Valle de Toluca”, en el que respecto al tema que nos ocupa en el presente apartado, señala:

“... se consultó a la ciudadanía a partir de la aplicación de más de 2000 encuestas en la zona conurbada de Toluca, la realización de aforos vehiculares y a organización de foros y talleres de trabajo... Las encuestas de origen-destino (EOD), de percepción de los modos de transporte y los foros, permiten el diseño fundamentado y con información actualizada de los planes integrales de movilidad en una ciudad.”⁷⁸

Finalmente es interesante lo expuesto por **Diego Hernández y Regina Witter**:

⁷⁵ Correa Díaz, German. *Tendencias de la demanda de transporte público y el plan de transporte urbano de Santiago*. Universidad del Bío Bío. Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19800704>. En fecha 22 de septiembre de 2015.

⁷⁶ Consultado en la página Web: <http://www.istas.ccoo.es/descargas/Buenas%20pr%C3%A1cticas%20movilidad%20-%20Ficha9%20-%20Cerrillo%20de%20San%20Blas.pdf>. En fecha 08 de octubre de 2015.

⁷⁷ Campos Miranda, Hugo. *Op. cit.* Consultado en fecha: 13 de octubre de 2015.

⁷⁸ Consultado en la página web: <http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2015/01/Documento-de-difusi%C3%B3n-MovilidadSustentable-Toluca.pdf>. En fecha 10 de septiembre de 2015.



“De más está decir que poner en tela de juicio el sentido de la existencia de la modelación de la demanda de transporte basado en encuestas OD sería, por lo menos, torpe. En última instancia, constituye un elemento crucial –y probablemente la forma más conveniente- para cuantificar y representar los patrones de tráfico de toda la ciudad.”⁷⁹

2.11.4. ESTUDIO DE ASCENSO Y DESCENSO.

58

Son estudios que proveen la información más completa. **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**, acotan:

“... es una pieza fundamental para obtener información sobre la cantidad de pasajeros que abordan y descienden de una unidad de transporte en horas y puntos determinados a lo largo de una ruta.”⁸⁰

Es el proceso en el que se toma lectura de los usuarios que abordan, los tiempos de recorrido entre paradas y el tiempo que dura ésta, consiste en lograr el número de pasajeros que abordan y descienden de una unidad en las paradas a lo largo de la ruta, dependiendo la cantidad y tipo del parque vehicular, la zona y la infraestructura vial. En nuestro país la mayor parte de los despachadores reasignan su parque vehicular entre las diferentes rutas que controlan conforme a criterios particulares y no predecibles.

Del estudio de campo se obtiene lo siguiente:

- *Polígono de carga.* Valor promedio de ascensos, descensos y usuarios abordo, sirve de base para el cálculo de los pasajeros-kilómetro y determinar la sección de carga máxima.
- *Ocupación promedio de la unidad.*
- *Distancia promedio de viaje.* Distancia promedio que recorre el usuario abordo de la unidad.
- *La afluencia de pasajeros en paradas importantes.*
- *Volúmenes de pasajeros.*

⁷⁹ Hernández, Diego y otro. *Loc. cit.*

⁸⁰ Molinero Molinero y otro. *Op. cit.* p. 352.



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

La sección de máxima demanda se obtiene con estudios de ascenso y descenso, a revisarse a intervalos de tiempo amplios, verbigracia, cada cinco años. Proveen de la información más breve.

De la información recopilada, se obtienen los siguientes datos:

Frecuencia de paso. Conteo de las unidades que pasan durante un periodo determinado.

Tiempo de ciclo. El periodo temporal de paso del mismo vehículo por el punto de aforo, incluye tiempos de recorrido y de terminal.

59

Composición del parque vehicular. Se refiere al tipo de unidad en operación para calcular con las cargas.

Número de unidades en operación, es particularmente importante pues no se conoce el parque vehicular asignado a la ruta, por sus constantes variaciones.

Respecto del procedimiento, el material para el aforador es un reloj, una tabla de apoyo y un bolígrafo, los formatos de campo y que contabilice correctamente. La ubicación particular del aforador en el punto de control dependerá de cual sea el ángulo de donde obtenga una mejor visibilidad de la unidad.

La periodicidad de los aforos es importante, debe ser regular, progresivo y sistemático, para que la autoridad o el concesionario interesado este informado y actualizado, sobre las condiciones de la demanda en cualquier momento. Cuando los aforos se realicen por primera vez, deben tener una duración de 16 a 18 horas, para observar a detalle las fluctuaciones en la carga a lo largo del día. Bajo un programa ordenado, debe realizarse aforos por lo menos cada seis meses, depende de las unidades en operación, evitando periodos vacaciones, debiendo realizarse durante toda una semana y cuando se modifica en una porción significativa el derrotero de la ruta.

2.12. PROGRAMACIÓN DEL SERVICIO O DIMENSIONAMIENTO DE UNA RUTA.

Es la elaboración de su plan de operación que puede realizarse manualmente o con apoyo de un programa de computación y entre los principales parámetros a definir se encuentran:

- La capacidad del vehículo.
- Intervalo.



- Horarios de servicio.
- Elaboración de itinerarios.
- Determinación del tipo de vehículo.

Los elementos básicos en este proceso, y que en el último capítulo del presente trabajo se utilizan, son los siguientes: 60

Intervalo.- Fracción de tiempo, entre dos salidas sucesivas de vehículos de transporte público en una ruta.

Frecuencia de servicio.- Número de unidades que pasan por un punto específico en la ruta durante un periodo de tiempo estimado, generalmente una hora, (es el inverso del intervalo). Se representa de la siguiente manera:

“60 Donde: $f = \frac{60}{i}$ = Factor de conversión de minutos a horas.

$$f = \text{frecuencia (vehículos/hora).}^{81}$$

$$i = \text{Intervalo (minutos).}”$$

Volumen de pasajeros.- Número de usuarios que pasan por un punto fijo durante un periodo de tiempo estimado, (habitualmente una hora).

Tiempo de recorrido.- *Intervalo de tiempo programado entre salidas de un vehículo de una terminal (cierre de circuito) y su llegada a la terminal opuesta en una ruta, o en su caso, a la misma terminal de partida.*¹⁰²

Velocidad de operación.- Velocidad promedio de un vehículo de transporte público, calculado entre la longitud del derrotero en un sentido (en km), y el tiempo de recorrido que realiza el vehículo en recorrerlo (en minutos). La siguiente es su representación:

$$V_o = \frac{60 \times L}{t_r}$$

Donde:
 V_o = Velocidad de operación (km/h)
 L = Longitud de la ruta

⁸¹ Molinero Molinero y otro. *Op. cit.*, p. 401. ¹⁰² *Ibid.*, p. 403.



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

(km). t_r = Tiempo de recorrido
(min).”⁸²

Tiempo de terminal.- Periodo adicional que la unidad de transporte espera en la terminal para el ascenso y descenso de pasajeros.

Tiempo de ciclo o vuelta.- Tiempo total de viaje o que la unidad pasa por el mismo punto.

Velocidad comercial.- Velocidad promedio que un vehículo de transporte mantiene durante una vuelta completa. Esta es su representación:

Donde:

$$V_c = \frac{120 \times L}{t_c}$$

V_c = Velocidad comercial (km/h).
 t_c = Tiempo de ciclo (min).”⁸³

Tamaño del parque vehicular.- Número de vehículos que operan una ruta durante la hora de máxima demanda:

Donde:

$$N = \frac{t_c}{i}$$

N =
 T_c = Tiempo de ciclo (km/h).
 i = Intervalo (min).”¹⁰⁵

Itinerario.- Es la cantidad de servicio a prestar durante los diversos periodos del día y conforme a la demanda existente; determinando los intervalos, permiten a la empresa un servicio ordenado y controlado, evitando intervalos irregulares, bajas velocidades, sentadas continuas (cuando el chofer hace tiempo en la ruta para acaparar un mayor número de usuarios).

CAPÍTULO III

MARCO LEGAL

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3.2. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 3.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; 3.5. Ley de Movilidad del Estado de México; 3.6. Código Administrativo del Estado de México; 3.7. Libro Séptimo del Código Administrativo del Estado de México; 3.8. Reglamento del Transporte Público y Servicios

⁸² *Ibid.*, p. 404.

⁸³ *Ibid.*, p. 405. ¹⁰⁵

Ibid., p. 415.



Conexos del Estado de México; 3.9. Autoridades en materia de transporte público de pasajeros en el Estado de México; 3.9.1. El Gobernador del Estado; 3.9.2. El Secretario de Movilidad; 3.9.3. El Subsecretario de Movilidad; 3.9.4. Los Directores Generales de Movilidad; 3.9.5. La Unidad de Servicios Metropolitanos; 3.9.6. La Unidad de Movilidad Urbana; 3.9.7. Los Delegados Regionales de Movilidad; 3.9.8. Los Subdelegados Regionales de Movilidad; 3.10. El régimen general de las concesiones para la prestación del servicio público de transporte en la legislación del Estado de México; 3.10.1. Las concesiones; 3.10.2. El Concesionario; 3.10.3. Autoridad concedente; 3.10.4. El usuario; 3.11. Formas de otorgamiento de las concesiones; 3.11.1. Procedimiento de otorgamiento de las concesiones; 3.11.2. Fracción II del artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México.

62

Como quedó asentado en capítulos previos, en materia de servicios públicos existen tres niveles de normatividad, la federal, que emana de la Constitución o leyes federales, la local, dispuesta en la Constitución Política de las Entidades Federativas, su reglamentación, y la Municipal; de esta forma, nuestro país cuenta con tres ámbitos de gobierno que norman y regulan los aspectos que inciden en el transporte con sus correspondientes leyes y reglamentos.

Antes de analizar la reglamentación estatal, es menester analizar dos ordenamientos importantes al tema, la Constitución Federal y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. La primera por ser la ley suprema del país, que establece los principios en que deben organizarse las legislaciones estatales y el segundo en mención, atendiendo a que por naturaleza de los servicios públicos, en específico el de transporte, puede prestarse en las Entidades Estatales bajo la reglamentación de dicho ordenamiento legal.

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En materia de servicios públicos hace referencia a éstos en sus artículos **5, 6, 13, 28, 115, 116 y 122**. En el primero de ellos, relativo a la libertad de trabajo, en su párrafo cuarto señala algunos servicios públicos como obligatorios, al establecer:

“En cuanto a los **servicios públicos**, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta...”

106

Sobre las garantías de libertad, el artículo **6** refiere la libertad de expresión de ideas y en su inciso B fracción II, específicamente en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, prevé lo siguiente:



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

“II. Las telecomunicaciones son **servicios públicos** de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.” ¹⁰⁷

En el mismo tenor, el artículo 13, referente a la garantía de igualdad, que prohíbe las leyes privativas y los tribunales especiales, señala:

“**Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales **63** especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de **servicios públicos** y estén fijados por la ley...” ¹⁰⁸

En la parte que se refiere a los servicios públicos, impide a las autoridades del Estado otorgar a sujetos o personas morales, retribución alguna sin que se encuentre legalmente fijada, tales como tributos o servicios personales que los encomenderos podían exigir a los pueblos que tenían en encomienda.

Respecto a la garantía de propiedad prevista en el artículo 27, al referir sobre la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación, menciona como prescripción en la fracción VI:

“VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los **servicios públicos.**” ¹⁰⁹

¹⁰⁶ Consultado en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. En fecha: 13 de septiembre de 2015. ¹⁰⁷

Loc cit.

¹⁰⁸ *Loc cit.* ¹⁰⁹

Loc cit.

El numeral 28, relativo a la prohibición de los monopolios, refiere que los servicios concesionados tienen como límite las prevenciones del mismo precepto, que a la letra expone:

“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de **servicios públicos** o la explotación, uso y aprovechamiento de



bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.”⁸⁴

Asimismo, el artículo **73**, que refiere las facultades del Congreso de la Unión, señala como una de sus facultades, la de establecer contribuciones, tal y como se menciona a continuación:

“4o. Sobre **servicios públicos** concesionados o explotados directamente por la

⁸⁵ ...

Federación; y”

64

El origen del municipio en nuestro país, contenido en el artículo **115**, señala en su inciso II, párrafo segundo, lo referente a la personalidad jurídica y manejo de su patrimonio conforme a la ley, agrega que éstos deberán regular los **servicios públicos** que tienen a su cargo y que se mencionan en la fracción III del mismo numeral, posteriormente en su fracción IV, dispone la libertad de hacienda de los municipios, agregando que su hacienda, se formará, entre otros conceptos, con los ingresos derivados de la prestación de **servicios públicos** a su cargo, entre los que se encuentra el **transporte**. Referente al transporte, en su fracción V, inciso h), dispone que los Municipios están facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de **transporte público de pasajeros** cuando aquellos afecten su ámbito territorial.

El posterior artículo **116**, que prevé la separación de poderes de los Estados integrantes de la Federación, agrega en su fracción VII:

“VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de **servicios públicos**, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.”⁸⁶

⁸⁴ Consultado en la página web: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/29.htm?s=>. En fecha 10 de septiembre de 2015.

⁸⁵ Consultado en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. En fecha 19 de septiembre de 2015.

⁸⁶ *Loc. cit.* ¹¹³

Loc. cit.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

El artículo referente a la estructura orgánica de la administración pública del Distrito Federal es el artículo **122** constitucional. En su párrafo sexto, señala que respecto a los servicios públicos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene la facultad de legislar sobre la prestación y la concesión de los **servicios públicos** (entre los que se encuentra el transporte urbano); posteriormente en el inciso G), faculta a los municipios conurbados con la capital, al propio Distrito Federal y a la federación, a la suscripción de convenios para coordinación en distintas materias, como es el **transporte**.

Asimismo, el artículo relativo al derecho social al trabajo, es el **123**, que se refiere en su fracción XVIII, a los **servicios públicos** de la siguiente forma:

65

“**XVIII.** Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los **servicios públicos** será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo...”¹¹³

3.2. LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

Este ordenamiento legal de carácter federal, regula la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos, así como de los puentes que constituyen vías generales de comunicación; de igual forma, de los servicios de autotransporte federal que en ellos operan, sus servicios auxiliares y el tránsito en dichas vías. En su artículo 2 fracción IX, señala que para los efectos de esta Ley, se entenderá por servicio de autotransporte de pasajeros el que se presta en forma regular sujeto a horarios y frecuencias para la salida y llegada de vehículos.

En su numeral 8, fracciones I y V, señala que se requiere permiso de la Secretaría para la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de carga, pasaje y turismo, así como para la construcción, operación y explotación de terminales de pasajeros; el 17 dispone que las concesiones y permisos se podrán revocar por causa del permisionario, cuando la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros total o parcialmente, sin causa justificada; el 33 prevé que los servicios de autotransporte federal, serán: I, de pasajeros; II, de turismo; y III, de carga; el 39 regula las condiciones de los vehículos destinados al servicio de autotransporte federal, sujetándolos a las regulaciones respectivas de los reglamentos en la materia de tránsito; el 40, señala que respecto al



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



transporte privado, no se requiere permiso para vehículos de menos de nueve pasajeros; el 46, refiere que el servicio de autotransporte de pasajeros se clasifica según el reglamento respectivo; el 47, dispone que los permisos de y hacia puertos marítimos y aeropuertos federales se rigen a reglamentos y normas oficiales.

Respecto a servicios auxiliares, los ordinales 52 y 53 prevén otorgar permisos para terminales de pasajeros, que sirvan de origen-destino, ascenso y descenso de pasajeros. Referente al autotransporte internacional de pasajeros, que opera de un país extranjero a territorio nacional y viceversa, se ajustan a los tratados internacionales, según el artículo 59. Asimismo, los vehículos afectos deben cumplir los requisitos que señalan esta ley y sus reglamentos, lo que se prevé en el **66** correlativo 60. Sobre la responsabilidad en el autotransporte de pasajeros, el artículo 62, exige a los permisionarios proteger a los viajeros y su equipaje por daños que sufran con motivo del servicio; sujeción prevista en el artículo 63, respecto a los prestadores del servicio, autorizados por los Estados y el Distrito Federal.

3.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

El Estado de México es parte integrante de la federación de los Estados Unidos Mexicanos, y como tal tiene territorio, población, orden jurídico y Organos de Gobierno (poderes); en cuanto a su régimen interior es libre y soberano. El órgano político y administrativo de mayor jerarquía es el Gobernador del Estado quien es el titular del Poder Ejecutivo y de quien dependen los demás órganos de la administración local o estatal. Como jefe de la administración pública local, le corresponden los poderes de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y de resolver conflictos de competencia.

Señala el párrafo segundo del artículo 3 de la Constitución local que el ejercicio de la autoridad se sujetará a la Constitución, a las leyes y a los ordenamientos que de una y otra emanen. Aunado a lo expuesto, el artículo 78 del ordenamiento legal que nos ocupa, prevé que para el despacho de los asuntos que la misma constitución le encomienda, el Ejecutivo contará con las dependencias y organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan. Respecto al servicio público de transporte de personas, dispone:

“Artículo 139.- El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la libertad y la



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

democratización política, social y cultural del Estado y que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México:

...

II. En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de: Abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaria, Desarrollo Económico, Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente, Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico, Salud Pública, Seguridad Pública y **Transporte**, Turismo y aquellas que resulten necesarias y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia. Estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.”⁸⁷

67

3.4. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

En concordancia con lo preceptuado por el artículo 78 de la Constitución Local, el artículo 3 de la Ley que nos ocupa prevé que para el despacho de los asuntos que competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias, organismos y entidades que señalen la Constitución Política del Estado, la presente Ley, el presupuesto de egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado.

Asimismo, respecto al tema del transporte de pasajeros, dispone en sus artículos 24, 32, 33, lo siguiente: el primero de los citados, señala en su fracción LII, que corresponde a la Secretaría de Finanzas, la expedición de placas de matriculación, calcomanías, tarjetas de circulación y demás

⁸⁷ Consultado en la página web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>. En fecha 20 de septiembre de 2015.



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



elementos de identificación de los vehículos automotores destinados a transporte de carga, de uso particular y comercial, que no sean competencia de otras autoridades.

El siguiente numeral del ordenamiento legal en análisis, el 32, dispone que la Secretaría de Infraestructura es la autoridad responsable del desarrollo y administración de la infraestructura vial primaria y de la regulación de las comunicaciones de jurisdicción local, que comprende los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad. Entre los asuntos a su cargo, están los de formular y ejecutar los planes y programas de comunicaciones de jurisdicción local, en los que se **68** incluyen los relativos a sistemas de transporte masivo o de alta capacidad (fracción II); planear, supervisar, controlar y evaluar las funciones de dicho sistema (fracción XVII); participar con los gobiernos federal y de otras entidades federativas, en la construcción, operación, explotación y mantenimiento de los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad (fracción XIX).

El siguiente artículo, es de mucha importancia para el tema que atañe de nuestro estudio, vierte lo siguiente:

“Artículo 33.- La Secretaría de Movilidad es la dependencia encargada de planear, formular, dirigir, coordinar, gestionar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas, programas, proyectos y estudios para el desarrollo del sistema integral de movilidad, incluyendo el **servicio público de transporte** de jurisdicción estatal y de sus servicios conexos.” ⁸⁸

De las facultades que la ley le atribuye, destacan las siguientes:

- I.** Fomentar mecanismos para garantizar el derecho humano a la movilidad, a través de una política gubernamental que facilite y propicie el acceso a todas las posibilidades de movimiento de las personas en el Estado en condiciones de accesibilidad, calidad y seguridad, favoreciendo el mejor desplazamiento de personas y bienes, para contribuir al desarrollo de la Entidad;
- II.** Propiciar que las personas tengan derecho a disfrutar de una movilidad eficiente y segura;

⁸⁸ Consultado en la página web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>. En fecha 20 de septiembre de 2015.



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

...

IV. Verificar las condiciones bajo las cuales se pueda propiciar la movilidad mediante el uso del **transporte público** y medios alternativos a través de un diseño adecuado del espacio público;

...

VII. Formular y ejecutar programas y acciones para el desarrollo del **transporte** y sus servicios conexos;

VIII. Otorgar, modificar, revocar, rescatar, sustituir o dar por terminadas las concesiones para la prestación del servicio público de pasajeros colectivo, individual, mixto,... y fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su otorgamiento, con excepción del **transporte** masivo o de alta capacidad. El proceso de otorgamiento será inscrito en el Registro Estatal de **Transporte** y publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", mediante convocatoria, señalando el procedimiento de asignación y el resultado de la misma; con excepción del **transporte** masivo o de alta capacidad;

IX. Otorgar, modificar, cancelar, revocar, rescatar, sustituir o dar por terminados los permisos para la prestación de servicios de **transporte** de pasajeros, de carga y de arrastre y traslado; de servicios conexos; y para la instalación y explotación de anuncios publicitarios en los diversos tipos de vehículos y servicios auxiliares y conexos; con excepción del **transporte** masivo o de alta capacidad;

X. Autorizar y modificar en todo tiempo rutas, tarifas, itinerarios, horarios, frecuencias, así como ordenar el cambio de bases, paraderos y terminales, y señalar la forma de identificación de los vehículos afectos al servicio público de **transporte**;

XI. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de **transporte** público dictando al respecto, las medidas administrativas que sean necesarias para el mejoramiento de la prestación del servicio;



XII. Ejecutar las acciones técnicas de seguimiento, evaluación y control de avance, calidad y demás características de las obras o de la prestación de los servicios en materia de **transporte**, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades;

...

XIV. Implementar medidas y acciones para el debido cumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones en materia de **transporte público**;

70

XV. Sancionar el incumplimiento de obligaciones por parte de los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones en materia de **transporte público**;

XVI. Opinar respecto del uso de la infraestructura vial primaria por los servicios de **transporte público** y de la construcción de bahías de ascenso y descenso de pasaje;

XVII. Autorizar las bases, paraderos y terminales del **servicio público de transporte**, previa opinión de la Secretaría de Infraestructura en los casos de uso de la infraestructura vial primaria, o de impacto o influencia directa en terminales o rutas de **transporte** masivo o de alta capacidad.

XVIII. Realizar las tareas relativas a ingeniería del transporte, coordinándose con otras autoridades cuando así fuere procedente;

...

XXVI. Aprobar la implementación y operación de los Centros de Gestión y Control Común a través de los cuales se operen redes integradas de **transporte**, con las que se eficiente el servicio público de pasajeros en la modalidades de colectivo, individual y mixto, y fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su aprobación; así como modificar, revocar, rescatar, sustituir o dar por terminadas las mismas. El proceso de aprobación será inscrito en el Registro Estatal de **Transporte** y publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", mediante convocatoria, señalando el procedimiento de asignación y el resultado de la misma;



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

XXVII. Definir en coordinación con la Secretaría de Infraestructura, la operación de las rutas alimentadoras para el **transporte** de alta capacidad;...”⁸⁹

De lo transcrito, se advierte que para la administración pública estatal, el transporte se divide para su atención en tres tipos: el privado que es atendido por la Secretaría de Finanzas, el público que compete a la Secretaría de Movilidad o de Transporte, y el Masivo o de alta capacidad, cuya gestión toca a la Secretaría de Infraestructura; es un medio de transportación que se realiza en vías de comunicación común. Por cuanto a su contenido, la Ley que nos ocupa establece los fundamentos de las materias que a las tres Dependencias competen. Adquiere relevancia para el objeto de nuestra investigación, pues le atribuye la facultad de elaborar estudios para el desarrollo **71** del sistema integral de movilidad.

3.5. LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO.

De reciente publicación, su análisis merece ser objeto de todo un estudio de tesis por el tema tan amplio, importante y actual; sin embargo, de manera muy genérica señalo lo que a mi opinión trasciende por novedoso, atendiendo a su finalidad y alcance legal, toda vez que de su contenido se advierten disposiciones concomitantes a las ya existentes en materia de transporte en la Entidad, por razón del objeto y/o finalidad de las normas.

El tema central evidentemente es la movilidad de las personas y sus bienes; obliga a las autoridades a tener como prioridad al peatón respecto al uso del espacio vial (art. 5 fracc. II, inciso a.); reconoce la movilidad como un derecho humano del que goza toda persona sin importar su condición, modo o modalidad de transporte (art. 1); tiene por objeto establecer las bases y directrices a las que se deberá sujetar la Administración Pública para planear, regular, gestionar y fomentar la movilidad de las personas en el Estado de México.

Las definiciones que vierte en su artículo 2, a mi juicio son limitadas; otorga a los municipios diversas facultades (art. 9); establece un Comité Estatal de Movilidad, como órgano interinstitucional con facultades de gestión, consulta, opinión y actuación entre autoridades de materia de movilidad, (art. 10), pero también con atribuciones tales como aprobar el programa de movilidad y su seguimiento, cuya elaboración corresponde a la Secretaría de Movilidad (art. 28).

⁸⁹ *Loc cit.*



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



La fracción IV de su artículo 32, establece como uno de sus principios procurar que los diversos modos que integran el Servicio mediante la implementación de sistemas de transporte eficientes y potenciando la intermodalidad y conectividad entre los mismos, física y tarifariamente. Privilegia la creación de corredores de autobuses de alta y mediana capacidad (art. 39); atribuye a las Secretarías de Movilidad y de Infraestructura, la facultad de entregar una concesión única para corredores de autobuses, con base en los estudios que ellas o los particulares puedan realizar (art. 40).

En una crítica personal a dicho ordenamiento debo señalar que no es incluyente en temas torales a su objeto, no hay autoridades en materias de salud, como responsables de temas elementales **72** para un crecimiento sustentable, ni autoridades federales, si bien hace participe a las autoridades municipales, quienes en ocasiones alzan la voz para pedir sean tomadas en cuenta, las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica, el Libro Séptimo y el Reglamento del Transporte, siguen vigentes, y de ellas se advierte que las únicas facultadas para estudiar, determinar la necesidad del servicio y otorgar concesiones y las modificaciones que de ello resulte, compete únicamente a la Secretaria de Movilidad o de Transporte y por cuanto hace al transporte masivo o de alta capacidad, compete a la de infraestructura. Aunado a ello, es común encontrar personas sin conocimiento ni experiencia en los ámbitos municipales, de donde resulta preocupante las obligaciones previstas.

Interesante que dicha Ley prevé la elaboración de un Programa Estatal de Movilidad aún sin definirlo, en su artículo 26 señala los elementos que deberán observarse, entre los que destacan, que debe ser un programa cuyo eje sea la movilidad sustentable (fracc. II), que deberá formar parte del Plan de Desarrollo del Estado de México, del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y, en general, de cualquier programa o política en materia de movilidad, desarrollo urbano, seguridad, desarrollo económico, obras e infraestructura (fracc. VII); en este sentido, sobresalen las fracciones X y XII, que plantean:

“X. Promover acciones tendientes a que las personas que se desplacen en el Estado tengan acceso a una oferta multimodal de servicios, de modo que los individuos puedan optar por las **modalidades y modos de transportación** que mejor atiendan sus necesidades de movilidad con estándares suficientes de seguridad, calidad, accesibilidad, cobertura, conectividad y disminución en tiempo, distancia y costo, según los principios establecidos en esta Ley.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

XII. Priorizar el **transporte público** y a los sistemas eficientes de **transporte**, potencializando la intermodalidad y ajustando los sistemas de transporte a la demanda de cada zona.”⁹⁰

Finalmente en su fracción XIV señala que deberá contar con un subprograma en materia de transporte. En este sentido, el hecho de que la ley siga sin considerar reglas específicas en materia de planeación o planificación, como las dispuestas por la ingeniería de transporte, es una enorme laguna en la ley, un error fundamental, pues no establece reglas novedosas el cómo, cuándo y quién, bajo qué reglas específicas o procedimientos profesionales en la materia, se **73** elaborará el Plan Estatal de Movilidad; la asignación sobre dicho otorgamiento a la legislación ya existente, es la siguiente: disponen sus artículos 1 párrafo segundo y 2 fracciones V y VIII en forma literal:

“Artículo 1. Objeto de la Ley ...

A falta de disposición expresa en esta Ley, serán aplicables las disposiciones del Código Administrativo del Estado de México.

...

Artículo 2. Definiciones. Para la aplicación, interpretación y efectos de esta Ley, se entiende por:

...

V. Concesión: Al acto administrativo por el cual el titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, autoriza a las personas físicas o jurídicas, para prestar un servicio público de transporte, en los términos y condiciones que la propia ley señala.

...

VIII. Ley: Ley de Movilidad del Estado de México.

⁹⁰ Consultado en la página web: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/ago126.PDF>. en fecha 27 de octubre de 2015.



...” 91

De manera respetuosa, opino que encargar una facultad de tal naturaleza a los municipios, no es garantía de mejora en el servicio, por las causas anotadas, sugiriendo buscar alternativas mejores a ellas.

Advierto conflictos de varios tipos, como fijar fechas para la emisión de ordenamientos reglamentarios o de establecimiento de órganos colegiados en la materia, sin embargo, desafortunadamente la práctica en el cumplimiento a tales objetos siempre se atrasan o simplemente no se cumplen. Esa una constante que caracteriza a la autoridad.

Respecto a la planeación de la movilidad, que insisto incluye al transporte, amplía los objetivos, sin **74** embargo, opino que éstos son laxos, amplios, sujetos al criterio del titular en turno de la autoridad de la materia, que no es garantía para que se cumpla a cabalidad con el objeto de la ley ni de las disposiciones ya existentes. No remite a un estudio profesional, los parámetros, la forma, los tiempos, el responsable y sus requisitos que debe necesariamente cumplir.

Amplía la perspectiva, como en su tiempo lo hizo el Código Administrativo y el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, cuya finalidad similar a la ley en análisis, nunca fue ni será remotamente alcanzada.

3.6. CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

El ordenamiento legal que regula diversas materias, entre las que se encuentra el transporte público de pasajeros, dispone en su artículo 1.1, que sus disposiciones son de orden público e interés general. Entre las disposiciones que se relacionan al transporte encontramos las siguientes:

En su libro segundo, señala que la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de México (COPRISEM), ejerce la regulación, control y fomento sanitario del transporte de pasajeros (artículo 2.49 fracción XII).

El Libro Quinto denominado “DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DEL DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN”, señala en su

⁹¹ *Loc. cit.*



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

artículo 5.2 fracción II, inciso h), por su contenido e importancia para el presente trabajo, lo transcribo a continuación:

“**Artículo 5.2.-** En el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, se deberán observar los principios siguientes:

...

III. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tendrán una orientación estratégica que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural, así como a establecer condiciones para la competitividad económica y social de los centros de población, **75** mediante:

...

h) Derechos de los habitantes al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, **al transporte**, a los **servicios públicos**, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana y su compatibilidad con el sistema de planificación urbana del Estado de México y sus municipios.

Artículo 5.19.- Los planes de desarrollo urbano tendrán un carácter integral y contendrán por lo menos lo siguiente:

...

II. La determinación de sus objetivos, políticas y estrategias en materia de ... protección al ambiente, vialidad y **transporte**, comunicaciones, ... adaptación a los efectos del cambio climático, así como las demás materias que resulten necesarias, con el fin de imprimirles un carácter integral para propiciar el desarrollo urbano sustentable del Estado;

...”⁹²

⁹² Consultado en la página web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>. En fecha 22 de septiembre de 2015.



Mención especial merece el **Libro Séptimo** del ordenamiento legal en comento, toda vez que regula el servicio público de transporte de pasajeros y atendiendo a su importancia es objeto del subcapítulo siguiente.

Posterior al Libro mencionado, encontramos referencia al servicio de transporte en el apartado Octavo, relativo al tránsito y estacionamientos de servicio al público, reglamenta la circulación a observar por conductores, peatones y pasajeros del servicio de transporte.

Es el Libro Décimo Séptimo, relativo a las comunicaciones, que en su artículo 17.1, señala:

“**Artículo 17.1.-** Este Libro tiene por objeto regular las comunicaciones de jurisdicción local.

76

Las comunicaciones de jurisdicción local comprenden la infraestructura vial primaria y los sistemas de **transporte masivo** o de alta capacidad y de teleférico, incluyendo las estaciones de transferencia modal, ...

Son de jurisdicción local las comunicaciones, vialidades, carreteras, caminos de cualquier naturaleza transferidas bajo cualquier título por el Gobierno Federal al Gobierno Estatal con base en la legislación aplicable.”⁹³

Sus artículos 17.2 fracción II, y 17.3, señalan como finalidad que se cuente con transporte masivo o de alta capacidad, seguro, eficiente y de calidad; asimismo, determina que es de utilidad pública e interés general, la construcción, conservación, operación, explotación, rehabilitación y mantenimiento de las comunicaciones de jurisdicción local. Finalmente, que éstos constituyen servicios públicos cuya prestación corresponde al Gobierno del Estado, quien puede prestarlos directamente o a través de concesiones, que se otorguen en términos del Libro y del Reglamento de la materia.

⁹³ *Loc. cit.*



3.7. LIBRO SÉPTIMO DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

He señalado en párrafos precedentes, que es el Libro Séptimo del Código Administrativo, el que regula la materia del transporte público en nuestra Entidad Federativa. Integrado por seis Títulos, denominados:

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

TÍTULO SEGUNDO

De la clasificación y requisitos

TÍTULO TERCERO

De las concesiones, permisos y autorizaciones

TÍTULO CUARTO

Del Registro Estatal de Transporte Público

TÍTULO QUINTO

De los Servicios Auxiliares

TÍTULO SEXTO De las medidas de seguridad,
infracciones y sanciones

Por lo relevante de su contenido, transcribo los artículos relativos al tema en cuestión:

“**Artículo 7.2.-** Las disposiciones de este Libro tienen como finalidad que se cuente con **transporte** público seguro, eficiente, sustentable con el medio ambiente y de calidad.

Artículo 7.3.- Se considera de utilidad pública e interés general la prestación del **servicio público de transporte.**” ¹²¹

El artículo 7.4, señala como autoridades para la aplicación de dichas disposiciones legales al Gobernador del Estado, a la Secretaría de Transporte y a la de Finanzas, a quien corresponde lo relativo al transporte de uso particular; posteriormente establece la clasificación del transporte (artículo 7.5); las características y requisitos de los vehículos afectos al servicio, así como a los de uso particular (artículos 7.6 al 7.11).



121

De los artículos 7.12 al 7.15, refiere las obligaciones de conductores de vehículos de transporte en general, de propietarios o poseedores de vehículos automotores y del transporte comercial.

El Título Tercero resulta relevante, por su contenido, al establecer la forma y términos en que se presta el servicio público de transporte de pasajeros en el Estado de México; el artículo 7.16 exige que:

“Artículo 7.16.- El transporte de pasajeros colectivo, de alta capacidad o masivo, individual, mixto; el servicio de arrastre, salvamento, guarda, custodia y depósito de vehículos; el servicio de pago tarifario anticipado y los Centros de Gestión y Control Común, constituyen un servicio público cuya prestación corresponde al Gobierno del Estado, quien puede prestarlo directamente o a través de concesiones, que se otorguen en términos del presente Libro y del Reglamento de la materia.”⁹⁴

78

De los artículos 7.17 al 7.24, establece las reglas genéricas respecto a la forma y términos bajo la cuales se otorgaran las concesiones, la prohibición de su acaparamiento o acumulación, los servicios que requieren de permisos, la vigencia de éstos y de las concesiones; la forma en que debe prestarse, la corresponsabilidad de concesionarios, permisionarios y conductores por daños en la prestación, así como la propiedad o no del vehículo. El siguiente numeral resulta interesante, pues señala:

“Artículo 7.25.- La Secretaría de Transporte podrá autorizar y modificar en todo tiempo rutas, tarifas, itinerarios, horarios, frecuencias, así como ordenar el cambio de bases, paraderos y terminales, y señalar la forma de identificación de los vehículos, siempre en atención a la satisfactoria prestación del servicio y a las necesidades públicas.”¹²³

⁹⁴ *Loc. cit.* ¹²³

Loc. cit.

Loc.

cit.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Del 7.26 al 7.30, las obligaciones de concesionarios y permisionarios, los casos de excepción de sus obligaciones, la posibilidad de constituir garantías sobre los derechos de las concesiones y permisos, que deberá tener la autorización de la Secretaría de Transporte (*sic*).

El siguiente capítulo refiere a las concesiones y permisos. El artículo 7.31 posibilita al Gobernador del Estado para decretar la intervención de un servicio público concesionado, el 7.32, trata un aspecto relevante al prever:

“**Artículo 7.32.-** El otorgamiento de una concesión para la prestación de los servicios de transporte es facultad del Ejecutivo del Estado, sujeta siempre a las necesidades públicas.”¹²⁴

El siguiente artículo, 7.33 refiere las condiciones bajo las cuales pueden ceder los derechos de las concesiones y permisos.

Posteriormente, dispone las causas de terminación y revocación de las multicitadas concesiones y permisos (arts. 7.34 y 7.35). El artículo 7.36 habla del Registro Estatal de Transporte Público y la integración de la información relacionada con el transporte. El Título Quinto y sus artículos 7.37 al

79

7.57, refiere a los servicios auxiliares, que son los de arrastre, salvamento, guarda, custodia y depósito de vehículos. La forma de otorgar las concesiones y permisos relativos, obligaciones de los titulares, su vigencia, casos de revalidación o prórroga, la prohibición de cederse, causales de terminación, así como los derechos de los concesionarios y permisionarios.

Respecto a los prestadores de servicios electrónicos y proveedores privados de transporte, hablan los artículos 7.57 bis al 7.57 Quintus. De los artículos 7.58 al 7.71, trata del servicio público auxiliar de salvamento y arrastre vehicular, realizado por grúas; los siguientes 7.72 al 7.78, refiere a los vehículos, trailers, autobuses y remolques abandonados.

Finalmente, el Título Sexto refiere a las medidas de seguridad que la autoridad puede aplicar cuando se violen flagrantemente las disposiciones del Libro, que los vehículos no estén en condiciones o se pongan en peligro la seguridad de los usuarios del servicio o de terceros; así también, las infracciones y sanciones que correspondan.



3.8. REGLAMENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y SERVICIOS CONEXOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Consultando la página oficial de la Secretaría de Movilidad,¹²⁵ encontramos que sustentado en las cambiantes condiciones sociales, económicas y políticas de la entidad, se publicó el 25 de marzo

124

de 2002, el ordenamiento legal que nos ocupa en el presente numeral, reglamentario del Libro Séptimo del Código Administrativo.

El Artículo Sexto Transitorio del Código Administrativo del Estado de México, dispuso a su publicación que el Ejecutivo expediría los reglamentos necesarios para la aplicación de dicho cuerpo legal.

Integrado por Cinco Títulos con un total de 153 artículos y once transitorios, el Reglamento que nos ocupa, desarrolla sus temas relacionados de la siguiente forma:

TÍTULO PRIMERO. “PREVENCIONES GENERALES”. Desarrollado en un capítulo único con disposiciones de carácter general en 11 artículos.

TÍTULO SEGUNDO. “DEL TRANSPORTE Y SERVICIOS CONEXOS”. Desarrollado en diez capítulos, de los artículos 12 al 108, con temas como la clasificación del servicio, el régimen de las **80** concesiones, permisos y autorizaciones, así como sobre los seguros de responsabilidad, sobre las sociedades y organizaciones de concesionarios, de la operación de los servicios, del régimen tarifario, de los operadores y equipo del servicio público de transporte y del fondo para mantenimiento de vías y reposición de equipo.

TÍTULO TERCERO. “DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LOS SERVICIOS EN ÁREAS CONURBADAS CON OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS”. Desarrollado en tres capítulos, de los artículos 109 al 120, trata sobre prevenciones generales y de los servicios regulares y discrecionales.

TÍTULO CUARTO. “DE LOS SERVICIOS CONEXOS”. Desarrollado en capítulo único, de los artículos 121 al 124.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

TÍTULO QUINTO. “DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES”.

Desarrollado en tres capítulos, de los artículos 125 al 145, versa sobre temas como la intervención de los servicios, la aplicación de las medidas de seguridad y la aplicación de las sanciones.

TÍTULO SEXTO. “DEL INSTITUTO DEL TRANSPORTE DEL ESTADO DE MÉXICO”.

Desarrollado sin capítulos, de los artículos 146 al 153, trata sobre la creación del Instituto del

¹²⁵ Consultado en la página web: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig118.pdf>. en fecha 9 de noviembre de 2015.

Transporte del Estado de México, como órgano desconcentrado de la Secretaría, cuyo objeto es la investigación, elaboración de estudios, modernización y desarrollo de los sistemas de transportación pública en la entidad.

Como podemos apreciar, dicho Reglamento señala las reglas para el otorgamiento, modificación y extinción de concesiones y permisos; así como las relativas al rescate de concesiones, el que según la exposición de motivos del mismo, se sustenta en principios de buena fe, veracidad, igualdad, imparcialidad, audiencia, economía, transparencia y legalidad. Precisa las obligaciones a cargo de los operadores y establece prevenciones para el mantenimiento de los vehículos afectos al servicio público de transporte, pretendiendo garantizar la seguridad y comodidad de los usuarios. El régimen de concesiones y permisos señala reglas para la operación del servicio, incluidas a los operarios y bienes afectos a la prestación del servicio.

Establece disposiciones adjetivas para el Registro Estatal de Transporte e Infraestructura Vial, en **81** el cual se inscribirán los actos sobre concesiones y permisos estatales; placas de matriculación, calcomanías y tarjetas de circulación; constitución de garantías; estatutos y representación de concesionarios y permisionario; padrón de operadores; licencias para conducir, entre otros.

3.9. AUTORIDADES EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Dispone el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos en el inciso b) de su artículo 3, que por autoridad de transporte se debe entender a la que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Transporte y los acuerdos delegatorios de atribuciones, tenga asignada competencia para realizar los actos a que se refiera el precepto que la invoque.



Facultad de

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Derecho



3.9.1. EL GOBERNADOR DEL ESTADO.

Es el Código Administrativo¹²⁶ el que establece como autoridad máxima para la interpretación y aplicación de dicho ordenamiento legal al Gobernador del Estado, así como a los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas atribuciones, según lo marca el artículo 1.4 del mismo. Dispone que la aplicación del ordenamiento legal es directa o a través de sus dependencias y organismos auxiliares.

126

cit. Loc.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Asimismo, el artículo 4 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos,⁹⁵ señala al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, la interpretación y aplicación del Reglamento, así como la vigilancia de su debida observancia.

3.9.2. EL SECRETARIO DE MOVILIDAD.

Dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México,¹²⁸ en su artículo 15, que al frente de cada Secretaría habrá un Titular a quien se denomina Secretario quien se auxiliará de los Subsecretarios, Directores, Subdirectores, Jefes de Unidad, Jefes de Departamento y demás servidores públicos que establezcan los reglamentos y otras disposiciones legales.

Estos servidores públicos tienen las atribuciones que señalen sus ordenamientos y las que les asigne el Gobernador y el Titular del que dependan, que en ningún caso podrán ser aquéllas que la Constitución, las Leyes y los Reglamentos dispongan que deban ser ejercidas directamente por

los titulares. Señala además que su titular formulará proyectos de Ley, Reglamentos, Decretos y Acuerdos de las materias que correspondan a su competencia y las remitirán al Ejecutivo a través del Consejero Jurídico, (Artículo 17).

En este sentido, el artículo 33 establece que la Secretaría de Movilidad (antes Secretaría de Transporte), es la dependencia encargada de planear, formular, dirigir, coordinar, gestionar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas, programas, proyectos y estudios para el desarrollo integral de movilidad, incluyendo el servicio público de transporte de jurisdicción estatal y de sus servicios conexos.

El Reglamento Interior de la Dependencia, establece con mayor amplitud las atribuciones del mismo; dispone en sus artículos 5 y 6:

“Artículo 5.- El estudio, planeación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría, así como su representación, corresponden originalmente al

⁹⁵ *Loc. cit.*
Loc. cit.



Secretario, quien para su mejor atención, podrá delegar sus atribuciones en los servidores públicos subalternos, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio

128

directo, excepto aquellas que por disposición de ley deban ser ejercidas en forma directa por él.”⁹⁶

Orgánicamente la Dependencia cuenta con diversas autoridades con atribuciones propias, de las que cito las que trasciendan al sentido del tema de investigación; en este sentido tenemos que de las 22 fracciones respectivas al Secretario, destacan:

“**Artículo 6.-** El Secretario tendrá las atribuciones siguientes: I.

Fijar, dirigir y controlar la política general de la Secretaría.

...

III. Establecer las normas y lineamientos a los que deberán sujetarse los trámites, procedimientos y documentos relacionados con el transporte público.

...

XIV. Emitir y ordenar la publicación de la declaratoria de existencia de necesidad pública de transporte y la convocatoria correspondiente para la adjudicación de concesiones.

XV. Aprobar el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones, en términos de lo dispuesto por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

...”¹³⁰

83

⁹⁶ Consultado en la página web: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig156.pdf>. En fecha 30 de septiembre de 2015.
Loc. cit.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Como titular del ramo, el Secretario es el responsable de la política en la materia, con facultades suficientes para buscar un servicio público eficiente y de calidad; como establecer las normas y lineamientos a los que deberán sujetarse los procedimientos relacionados con el transporte público, y; otorgar concesiones y sus actos relacionados.

130

3.9.3. EL SUBSECRETARIO DE MOVILIDAD.

Remitiéndonos al Reglamento Interior de la Secretaría, su artículo 3 señala al Subsecretario de Movilidad como la autoridad jerárquicamente inmediata al titular de la Dependencia, y en su correlativo 8, sus facultades entre las que resaltan las siguientes:

“**Artículo 8.-** El Subsecretario tendrá las atribuciones siguientes:

I. Planear, coordinar, controlar y evaluar las funciones encomendadas a las unidades administrativas bajo su adscripción, vigilando el cumplimiento de sus programas y objetivos.

II. Validar y someter a la aprobación del Secretario los lineamientos, criterios y procedimientos de carácter técnico que rijan a las unidades administrativas bajo su adscripción.

...

V. Elaborar los dictámenes, estudios, opiniones, informes y demás documentos que le solicite el Secretario y aquellos que le correspondan en razón de sus atribuciones.

...

X. Suscribir los documentos relacionados con el otorgamiento de concesiones; permisos; autorizaciones de bases, lanzaderas y derroteros; modificaciones de



alargamientos y enlaces de los mismos, así como con las autorizaciones de emplacamiento, previo acuerdo con el Secretario.

...

XIII. Acordar con el Secretario el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte en sus diversas modalidades o relacionadas con el y de las autorizaciones para la operación de los talleres de inspección y servicio.

...

XXIV. Determinar, en el ámbito de su competencia, la viabilidad para la contratación de servicios técnicos y profesionales en materia de transporte, de conformidad con las disposiciones aplicables.

XXV. Suscribir convenios y acuerdos con instituciones públicas, sociales y privadas para la atención de los asuntos en materia de transporte.

..." 131

De lo transcrito, considero que sus atribuciones son en general de tipo consultivo, líder en estrategia y procesos de la materia; así lo dictan sus características para planear, coordinar, controlar y evaluar el cumplimiento de programas y objetivos. Merece mención especial la fracción X transcrita, en ella se faculta a dicho servidor público, a suscribir los documentos relacionados con el otorgamiento de concesiones, sin embargo, estimo que se trata de una disposición genérica que implica todo y nada a la vez. De la interpretación que cada interesado o afectado otorgué a dicha **85** disposición, encontrará que le faculta para suscribir aquello que su criterio estime sin que se pueda considerar como fuente de responsabilidad en caso de que se le atribuya una situación contraria a derecho, pues tal norma no señala con precisión el o los actos administrativos que merezcan su intervención. Cuestión que lamentablemente encontramos muy a menudo en las disposiciones legales en general, lo que impide configurar alguna responsabilidad por sus actos, que considero un hecho que afecta al interés público.

3.9.4. LOS DIRECTORES GENERALES DE MOVILIDAD.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

El artículo 14 del Reglamento Interior prevé las atribuciones conferidas a los Directores Generales de Movilidad, entre las que sobresalen las siguientes:

“**Artículo 14.-** Corresponden a las Direcciones Generales de Movilidad, en su respectiva circunscripción territorial, las atribuciones siguientes:

I. Proponer al Subsecretario estudios que garanticen el derecho a la movilidad en condiciones de accesibilidad, calidad y seguridad, en coordinación con autoridades estatales y municipales.

...



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

IV. Atender, previo acuerdo del Subsecretario, las solicitudes para los alargamientos, derroteros, enlace, enrolamiento, bases, paraderos, frecuencia, rutas y horarios para la operación de los servicios de transporte en la Entidad, de acuerdo con los estudios técnicos y con la necesidad pública existente, para proceder a resolverlas.

XI. Dictaminar respecto de la creación, modificación, enlace o cancelación de alargamientos, derroteros, enlaces, enrolamientos, bases, paraderos, frecuencias y horarios, previo acuerdo del Subsecretario de Movilidad.

...

XII. Supervisar los actos relacionados con el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones en los que intervengan las Delegaciones Regionales de Movilidad bajo su adscripción.

...

XVIII. Realizar acciones tendientes a incrementar y preservar la movilidad urbana, en coordinación con dependencias del Ejecutivo Estatal y con autoridades municipales.”

132

Parte de la problemática del transporte en la Entidad radica en la imprecisión, por un lado, de las atribuciones no sólo del Subsecretario, sino de todas las autoridades de la Dependencia, atribuyéndoles actos tales como, entre otros, *dictaminar* actos relativos a la operación del servicio público, que tratándose de meras opiniones sin establecer el sustento de su emisión, se advierten requisitos innecesarios, que redundan en vicios en la prosecución de la finalidad del marco legal de la materia.

3.9.5. LA UNIDAD DE SERVICIOS METROPOLITANOS.

A la par de las Direcciones Generales de Movilidad, el Reglamento marca a la Unidad de Servicios Metropolitanos, en cuyo numeral 13, dispone:



“**Artículo 13.-** La Unidad de Servicios Metropolitanos, en el marco de los convenios que celebre el Gobierno del Estado con otras entidades federativas y el Distrito Federal en materia de transporte, realizará el seguimiento de los compromisos que asuma la Secretaría y propondrá la realización de estudios técnicos y la elaboración de dictámenes relacionados con el transporte metropolitano.” ⁹⁷

Como parte de la urbe más grande del mundo, es necesario que las entidades colindantes, cuenten con un enlace que permita un canal de comunicación, para un eficaz conocimiento de la problemática y de toma de decisiones.

3.9.6. LA UNIDAD DE MOVILIDAD URBANA.

De la lectura del artículo 15 del Reglamento Interior invocado, se desprende la existencia de un área técnica adscrita a la Dirección General de Movilidad, cuyas funciones más importantes para el **87** objeto de nuestro estudio son:

“**Artículo 15.-** Cada una de las Direcciones Generales de Movilidad contará con una Unidad de Movilidad Urbana, a la cual le corresponde:

I. Formular y proponer la ejecución de proyectos de transporte que beneficien la movilidad urbana en el Estado.

...

IV. Coordinar sus acciones con los Delegados Regionales y con las dependencias competentes, a fin de implementar estrategias que permitan incrementar y preservar la movilidad urbana en puntos de conflicto.

...

VI. Orientar la función del transporte público de baja capacidad como alimentador del transporte masivo.

⁹⁷ Loc. Cit.

Loc.

Cit.



...” 134

134

Mi punto de vista respecto a esta autoridad es simple, son áreas sin un objeto específico concreto, por tanto, innecesarias.

3.9.7. LOS DELEGADOS REGIONALES DE MOVILIDAD.

Como servidores públicos adscritos a las Direcciones Generales de Movilidad, sus facultades se encuentran establecidas en el artículo 17 del Reglamento Interior, que expone:

“**Artículo 17.-** Corresponden a las Delegaciones Regionales, en su respectiva circunscripción territorial, las atribuciones siguientes:

...

II. Elaborar y proponer, en las materias de su competencia, estudios técnicos que contribuyan a mejorar la prestación del servicio público del transporte.

...” 135

88

No sin antes acusar que es una facultad imprecisa, para la causa que motiva el presente trabajo resulta importante por tratarse de la autoridad que elabora estudios técnicos. Lo confuso se origina por lo incompleto de su finalidad, al dejarla en que éstos “...contribuyan a mejorar...”, que considero un pleonasma, pues todos los actos realizados por la autoridad de transporte implican ese principio.

3.9.8. LOS SUBDELEGADOS REGIONALES DE MOVILIDAD.

Jerárquicamente dependientes de los Delegados Regionales antes señalados, sus atribuciones están señaladas en el artículo 18 del Reglamento Interior:

“**Artículo 18.-** En el cumplimiento de sus funciones, las Delegaciones Regionales contarán con Subdelegaciones de Movilidad, las cuales tendrán las siguientes atribuciones:

Loc. Cit.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

...



II. Apoyar al Delegado Regional de su adscripción en la realización de estudios que optimicen el desarrollo integral de movilidad, así como estudios técnicos para determinar el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones.

...

VI. Apoyar en la integración y actualización de los registros y controles que en materia de derroteros, bases, sitios, lanzaderas, alargamientos y enrolamientos de transporte público lleve la Secretaría.

...” 98

Se trata de una autoridad asistente del superior, por lo menos en lo que a nuestro tema ocupa, no decide, no trasciende, por lo menos en la norma. En párrafos anteriores señalé como defecto la propuesta no cumplida de emitir normas relativas o crear dependencias con objeto definido. El

89

reglamento del transporte prevé al Registro Público del Transporte, con atribuciones de integrar o registrar información de los actos implícitos al servicio de transporte como la que prevé la fracción VII trascrita. Tal organismo nunca vio la luz.

3.10. EL RÉGIMEN GENERAL DE LAS CONCESIONES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.

3.10.1. LAS CONCESIONES.

Cuestión novedosa, la definición de la concesión, se encuentra en el artículo 2, fracción V, de la reciente Ley de Movilidad del Estado de México:

“**V. Concesión:** Al acto administrativo por el cual el titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, autoriza a las personas físicas o jurídicas, para prestar un servicio público de transporte, en los términos y condiciones que la propia ley señala.” 137

⁹⁸ *Loc. cit.* 137

Loc. cit.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del



procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Como ha quedado establecido en líneas anteriores, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, prevé en su artículo 33 que la autoridad de la materia es la Secretaría de Movilidad, a quien le corresponde entre otras cosas: otorgar, modificar, revocar, rescatar, revertir o dar por terminadas las concesiones para la prestación del servicio público de pasajeros colectivo, individual y mixto; fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su otorgamiento. Concordante con lo expuesto, dispone en su artículo 7.16 del Libro Séptimo del Código Administrativo, que:

“Artículo 7.16.- El transporte de pasajeros colectivo, de alta capacidad o masivo, individual, mixto; el servicio de arrastre, salvamento, guarda, custodia y depósito de vehículos; el servicio de pago tarifario anticipado y los Centros de Gestión y Control Común, constituyen un servicio público cuya prestación corresponde al Gobierno del Estado, quien puede prestarlo directamente o a través de concesiones, que se otorguen en términos del presente Libro y del Reglamento de la materia.”⁹⁹

El Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos, que desarrolla los principios establecidos en ordenamientos legales jerárquicamente superiores, hace la misma referencia en **90** su artículo 2.

3.10.2. EL CONCESIONARIO.

La legislación en análisis carece de muchos conceptos respecto a los elementos que intervienen en el transporte como servicio público en nuestra Entidad. Sin embargo, podemos señalar por deducción que el concesionario es la persona física o colectiva que es beneficiario o a quien se le han otorgado concesiones para la prestación del servicio público de transporte en las modalidades tipos o clases especificadas en la propia legislación.

Éstos tienen que cumplir con los requisitos tales como: ser ciudadanos mexicanos por nacimiento o sociedades mercantiles legalmente constituidas conforme a las disposiciones legales del país, según lo previenen los artículos 2, 16 fracciones I y II, y 42 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México.

⁹⁹ *Loc. cit.*



3.10.3. AUTORIDAD CONCEDENTE.

En el caso en análisis la autoridad que otorga las concesiones es la Administración Pública Estatal, mediante el Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Movilidad.

3.10.4. EL USUARIO.

La Ley de Movilidad lo define, sin embargo, el Reglamento de Transporte Público aún en vigor, con mayor amplitud señalaba que éste es la persona física que utilice el servicio público, previo pago de la tarifa respectiva. La calidad de usuario se tendrá por comprobada con el boleto, pase o autorización para el uso del servicio, señala el artículo 57 en su párrafo segundo, lo que se complementa con lo especificado en el correlativo 90 que señala a la tarifa como el precio que el usuario deberá pagar por la utilización de los servicios públicos regulados en este Reglamento. Cuestión que en la realidad no se lleva a cabo, es decir, los transportistas no entregaron al usuario “boleto, pase o autorización...”, en consecuencia en caso de queja por parte del usuario, ¿cómo comprobará este haber sido usuario?.

Están constituidos por el público o población en general que aprovecha y utiliza el servicio público de transporte. Como derechos de éstos, según el artículo 94 fracción VI, del Reglamento del **91** transporte, debe recibir por parte de los operadores o conductores un trato cortés y comedido.

3.11. FORMAS DE OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES.

Este procedimiento se encuentra previsto en forma genérica en la Ley Orgánica de la Administración pública, en específico en la fracción VIII, del artículo 33, dispone como asunto a cargo de la Secretaría de Movilidad, el otorgamiento, modificación, revocación, rescate, sustituir o dar por terminadas las concesiones para la prestación del servicio público de pasajeros colectivo, individual y mixto. Agrega que el proceso de otorgamiento será inscrito en el Registro Estatal de Transporte y publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" mediante convocatoria, señalando el procedimiento de asignación y el resultado de la misma.

El procedimiento de otorgamiento de concesiones, se encuentra regulado en el capítulo II de la Sección Segunda del Título Segundo del Reglamento del Transporte, concretamente en sus artículos 17 al 24, en los que se señala que el otorgamiento se hace por concurso o por asignación directa.



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

- “I. Se otorgan por concurso las concesiones que se refieran a servicios de nueva creación para atender determinada necesidad pública insatisfecha.



- II. Se otorgan a través de asignación directa las concesiones que fueren necesarias para adecuar los servicios existentes y en operación, a nuevas demandas de servicio que impliquen la ampliación de los existentes.”¹⁰⁰

El Libro séptimo del Código Administrativo dispone en el párrafo segundo del artículo 7.17 que en caso de concurrencia de dos o más personas físicas o morales para obtener concesiones, el otorgamiento se hará a quienes garanticen un mejor servicio en razón de las condiciones de seguridad, higiene y comodidad de los vehículos, mejor equipo e instalaciones, así como de la eficiencia y buen trato del personal con los usuarios.

Relacionado con lo expuesto, el artículo 7.32 del mismo Código prevé como elemento trascendental para la materia, la existencia de necesidad del servicio como elemento sine qua non, para el otorgamiento de concesiones. dispone dicho artículo:

“Artículo 7.32.- El otorgamiento de una concesión para la prestación de los servicios de transporte es facultad del Ejecutivo del Estado, sujeta siempre a las necesidades públicas.”

¹⁰¹

92

El artículo 7.18 dispone que las disposiciones reglamentarias aplicables y la Secretaría de Transporte, mediante disposiciones de carácter general, fijarán los requisitos que se deben satisfacer para el otorgamiento de las concesiones. El siguiente numeral (7.19), limita el otorgamiento de concesiones, dando cumplimiento al principio constitucional establecido en el 28 de la carta magna respecto a la prohibición de monopolios de los servicios, al señalar con meridiana claridad que las concesiones no otorgan exclusividad a los concesionarios en la prestación del servicio.

Agrega que la autoridad podrá negar las concesiones cuando puedan originar acaparamiento o acumulación, o contravenir las disposiciones en materia de competencia económica y que con ese objeto la Secretaría de Transporte, establecerá mediante disposiciones administrativas de carácter general, las previsiones necesarias para evitar su acaparamiento o acumulación.

¹⁰⁰ *Loc. cit.*

¹⁰¹ *Loc. cit.*



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Por su parte el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos, prevé en su artículo 15 que el transporte en las modalidades de colectivo, mixto, masivo e individual son objeto de concesión.

3.11.1. PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES.

El artículo 19 del el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos de la entidad, establece el procedimiento de otorgamiento bajo las siguientes reglas:

“ARTÍCULO 19.- El procedimiento para el otorgamiento de concesiones por concurso, se sujetará a lo siguiente:

- I. Con base en los planes de desarrollo urbano y sus programas y atendiendo al avance de los mismos, de oficio la autoridad de transporte determinará durante el mes de febrero de cada año si es o no procedente realizar estudios técnicos para declarar la existencia de necesidad pública de transporte que deba ser satisfecha con servicios de nueva creación.
- II. En caso de que se determine la realización de estudios para declarar la existencia de necesidad pública de transporte, éstos deben contener:
 - a) Nombre de la población o poblaciones en que se determine la necesidad pública.
 - b) Densidad demográfica, tomando en cuenta el último censo poblacional y comercial, adicionando la estimación del incremento que se haya registrado durante el tiempo transcurrido desde el año en que se practicaron tales censos a la fecha en que se realice el estudio, así como una estimación de población flotante.
 - c) Centros educativos y culturales.
 - d) Centros de trabajo.
 - e) Medio de vida predominante de las poblaciones.
 - f) Tipo de comercio predominante, con inclusión de las zonas de abastecimiento, así como el horario a que esté sujeto.
 - g) Descripción de las oficinas públicas existentes, talleres, estaciones de servicio de combustibles y demás que la autoridad de transporte estime necesarias.
 - h) Descripción de la infraestructura vial, indicando las principales vías primarias y secundarias de comunicación, señalando en su caso las que fueren de jurisdicción federal y que de manera necesaria deban usarse en ciertos tramos para la satisfacción de la necesidad pública de servicio. En todos los casos se hará el señalamiento de los correspondientes derechos de vía.



- i) Medios existentes de transportación, con indicación de los tipos y capacidad de los vehículos, así como clases, modalidades y tipos de servicio.
- j) Necesidad de transporte indicando las deficiencias o insuficiencias del existente, horarios, tarifas e itinerarios, así como nivel de ocupación de los vehículos en los diferentes horarios.
- k) Estimación aproximada del transporte particular.
- l) Análisis de los principales desplazamientos de personas, para los que no se tiene servicio público de transporte o que teniéndolo es insuficiente.
- m) Propuesta de los lugares más adecuados para el establecimiento de bases, paraderos, lanzaderas o terminales.

III. Realizado el estudio a que se refiere la fracción anterior, si del mismo se advierte necesidad pública insatisfecha, la autoridad de transporte expedirá la declaratoria correspondiente, en la que se expresará lo siguiente:

- a) Breve relación de los antecedentes.
- b) Consideraciones técnicas y legales que funden la declaratoria. **94**
- c) Determinación de la zona geográfica en la que ha de prestarse el servicio.
- d) Clasificación, modalidad y tipo de servicio con el que habrá de satisfacerse la necesidad pública a que se refiera la declaratoria.
- e) Número de concesiones que habrán de licitarse para la satisfacción del servicio.
- f) Los demás datos que se estimen necesarios para aclarar o completar la anterior información.

IV. Emitida la declaratoria de necesidad pública, la autoridad de transporte expedirá la convocatoria que contendrá:

- a) Área geográfica que comprenderá el servicio.
- b) Determinación del incremento del servicio señalando el número de concesiones que habrán de licitarse.
- c) Clasificación, modalidad y tipo de servicio que deberá proporcionarse.
- d) Plazo en el que deberá iniciarse la prestación del servicio.
- e) Vigencia de las concesiones.



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

- f) Lugar, horario y término dentro del cual deberán presentarse las solicitudes de los concursantes, así como indicación de los documentos que deberán adjuntarse.
 - g) Tratándose de transporte masivo, el lugar, horario y periodo en el que se venderán las bases de licitación y costo de las mismas. Las bases de licitación contendrán además de las menciones a que se refiere esta fracción, las que estime necesarias la autoridad del transporte y se complementarán con los estudios técnicos especializados en la materia.
- V. La autoridad de transporte podrá modificar la convocatoria y las bases de licitación por causas sobrevenidas de interés general, caso fortuito o fuerza mayor. Las modificaciones se publicarán en el mismo medio utilizado para la publicación de la convocatoria, y se notificará personalmente a los adquirentes.”¹⁰²

De la lectura al numeral en cita, se desprende que el proceso de otorgamiento de concesiones para el servicio público de transporte, esta condicionado a la declaratoria de existencia de necesidad del servicio previa realización de los estudios técnicos.

Ahora bien, de la lectura tanto del Libro Séptimo del Código Administrativo, que es el correspondiente al transporte en la Entidad, como del propio Reglamento de Transporte en cita, se aprecia que dicho proceso se refiere no sólo a una simple otorgamiento de concesiones, sino que ello implica la planeación del sistema de transporte del Estado, pues no hay disposición diversa en

95

ninguno de estos ordenamientos que señale lo contrario, es decir, que prevea la forma y términos en que el transporte deberá planificarse. Por lo anterior, el procedimiento ahí establecido adquiere relevante importancia.

Según su contenido, el procedimiento de otorgamiento de concesiones esta sujeto a la necesidad pública; la existencia de esa necesidad pública se determina en cuanto a su grado por medio de los correspondientes estudios técnicos; luego entonces, son éstos últimos quienes determinan cómo se deberá satisfacer esa necesidad y, en consecuencia, la forma y términos -la praxis de la planeación- del servicio público de transporte en el Estado de México.

En este sentido, la fracción I del artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, prevé:

¹⁰² *Loc. cit.*



“**ARTÍCULO 19.-** El procedimiento para el otorgamiento de concesiones por concurso, se sujetará a lo siguiente:

- I. Con base en los planes de desarrollo urbano y sus programas y atendiendo al avance de los mismos, de oficio la autoridad de transporte determinará durante el mes de febrero de cada año si es o no procedente realizar estudios técnicos para declarar la existencia de necesidad pública de transporte que deba ser satisfecha con servicios de nueva creación.”¹⁰³

Primeramente, considera que esta fuera de toda lógica responsabilizar a la autoridad determinar la posible elaboración de un estudio técnico, atendiendo al avance de los planes de desarrollo urbano sin parámetros de medición, análisis, consideración, etcétera; es decir, que se deja a la opinión subjetiva del responsable determinar si se llevan a cabo o no los estudios. Por sí sólo, esto es aberrante pues no se establece en dicho ordenamiento legal el criterio que debe seguir para hacerlo.

Más aún, de esta forma la autoridad prejuzga sobre la existencia de la necesidad del servicio en un lugar determinado, sin más requisitos que el supuesto avance de unos programas que no conoce y que no tiene un esquema de valor establecido en ley, dejando a su libre albedrío ordenar o no la investigación sobre la necesidad de un servicio público cuya característica es de interés general.

96

3.11.2. FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 19 DEL REGLAMENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y SERVICIOS CONEXOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

En el mismo tenor, el problema principal y que motiva el presente trabajo profesional, radica en el contenido de la fracción segunda del artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México.

Lo anterior es así, al observar la forma y términos en que se encuentra establecido el procedimiento que la autoridad se ajuste para investigar la necesidad del servicio, que a la postre se trata de la planeación del mismo, por lo que para mayor claridad transcribiremos nuevamente éste apartado para posteriormente analizar su contenido.

¹⁰³ *Loc. cit.*



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

“ARTÍCULO 19.- El procedimiento para el otorgamiento de concesiones por concurso, se sujetará a lo siguiente:

...

- II. En caso de que se determine la realización de estudios para declarar la existencia de necesidad pública de transporte, éstos deben contener:
- a) Nombre de la población o poblaciones en que se determine la necesidad pública.
 - b) Densidad demográfica, tomando en cuenta el último censo poblacional y comercial, adicionando la estimación del incremento que se haya registrado durante el tiempo transcurrido desde el año en que se practicaron tales censos a la fecha en que se realice el estudio, así como una estimación de población flotante.
 - c) Centros educativos y culturales.
 - d) Centros de trabajo.
 - e) Medio de vida predominante de las poblaciones.
 - f) Tipo de comercio predominante, con inclusión de las zonas de abastecimiento, así como el horario a que esté sujeto.
 - g) Descripción de las oficinas públicas existentes, talleres, estaciones de servicio de combustibles y demás que la autoridad de transporte estime necesarias.
 - h) Descripción de la infraestructura vial, indicando las principales vías primarias y secundarias de comunicación, señalando en su caso las que fueren de jurisdicción federal y que de manera necesaria deban usarse en ciertos tramos para la satisfacción de la necesidad pública de servicio. En todos los casos se hará el señalamiento de los correspondientes derechos de vía.
 - i) Medios existentes de transportación, con indicación de los tipos y capacidad de los vehículos, así como clases, modalidades y tipos de servicio.
 - j) Necesidad de transporte indicando las deficiencias o insuficiencias del existente, horarios, tarifas e itinerarios, así como nivel de ocupación de los vehículos en los diferentes horarios.



- k) Estimación aproximada del transporte particular.
- l) Análisis de los principales desplazamientos de personas, para los que no se tiene servicio público de transporte o que teniéndolo es insuficiente.
- m) Propuesta de los lugares más adecuados para el establecimiento de bases, paraderos, lanzaderas o terminales.”¹⁰⁴

Mayor ambigüedad no puede acusarse. Salta a la vista que esta fracción esta compuesta por trece incisos, del a) al m), en los que se prevén los requisitos que deberán reunir, que en forma sintética son:

- 1) Identificación del lugar a estudio;
- 2) Datos numéricos. (Referentes de la población, densidad demográfica, centros educativos y culturales, centros de trabajo, medio de vida predominante, tipo de comercio, zonas de abastecimiento, oficinas públicas existentes, talleres, estaciones de servicio de combustibles, infraestructura vial, medios de transportación público y particular);
- 3) Estudio de desplazamientos; **98**
- 4) Resultado de la necesidad;
- 5) Propuesta de servicios conexos.

De lo expuesto se advierte una deficiencia total: no establece una relación de estudio entre la información o datos numéricos que obliga a recabar, con la forma, procedimiento o técnica en que la autoridad deba analizarla, para después arribar a una conclusión que cumpla la finalidad de ser un servicio lo más cercano a la eficiencia, que es uno de las finalidades del mismo.

Si consideramos que en la práctica la Entidad otorga concesiones en forma regional y no a través de un plan maestro que organice al transporte en algún sentido, se deja en completo estado de indefensión al interés público, al existir un otorgamiento discrecional por parte de la autoridad, según las peticiones del transportista y no de la demanda existente.

¹⁰⁴ *Loc. cit.*



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

No olvidemos que es propósito fundamental de la planificación del transporte mejorar las condiciones de movilidad de personas y bienes mediante equipos de transporte eficiente.

La planificación de los transportes se puede realizar en una zona determinada, sea ciudad o región, así como en cualquier período de tiempo, siempre y cuando exista un proceso orientado hacia determinados objetivos concretos de orden general o políticas de la planeación (política urbana) y, los segundos, propios de los sistemas de transporte (atienden a las características particulares de los sistemas de transporte y sus logros).

Los autores consultados en materia de transporte, señalan que una vez establecidos los objetivos del proceso de planificación del transporte público, la recopilación de información para conocer la oferta y la demanda de viajes es una de las etapas cruciales. La información sobre éstas, permite conocer las características y necesidades de la población de la región, y; los niveles de servicio y calidad. Recopilación que implica todo un proceso, que bajo ninguna circunstancia debe dejarse al arbitrio de una sola persona sin conocimientos sobre la materia, pues una decisión política nunca debe prevalecer sobre una sustentada en estudios profesionales.

En el numeral en comento, no existe disposición que dirija a la autoridad a realizar un trabajo adecuado en el proceso de otorgamiento de concesiones, ya no como sistema integral de éste **99** servicio público, sino como servicio eficiente mediante el conocimiento obligado de la demanda que se traduce en la tan señalada necesidad pública, pues es obvio que si no se conoce con claridad la demanda y sus características, el transporte jamás podrá prestarse de manera correcta.

Lo oscuro de dicho proceso, hace que el responsable de su elaboración aplique la subjetividad de su opinión sobre el interés general al elaborar un documento de esta naturaleza. La norma acusa demasiada vaguedad, lo que en la práctica los representantes de la autoridad pueden considerar una discrecionalidad mal aplicada que en campo se traduce en desorden, en anarquía, cuya responsabilidad sin duda atribuyo en gran medida a quien representa a la autoridad, no a la institución, sí a los responsables del mandato.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA NECESIDAD PÚBLICA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Alejandro Villa Sanabria



4.1. Planteamiento del problema; 4.2. La planificación del transporte en el Estado de México. Los estudios técnicos como única línea de acción; 4.3. Los estudios técnicos en la práctica; 4.3.1. Comparativo en el otorgamiento de concesiones, entre el Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes abrogado y el actual Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos; 4.3.2. Estudio Técnico para el otorgamiento de un derrotero de nueva creación. 4.4. Análisis del contenido del estudio técnico transcrito; 4.4.1. Los estudios técnicos. Naturaleza jurídica; 4.5. Conclusión al análisis de los estudios técnicos; 4.6. Análisis al procedimiento de otorgamiento de concesiones; 4.7. Ciudad de Curitiba, Paraná, Brasil; 4.8. La ingeniería del transporte como sustento de la planificación del transporte; 4.9. Comentario final.

4.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

100

El Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, prevé, en el procedimiento de otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte, que deben realizarse estudios técnicos para determinar si existe necesidad pública que no se encuentre satisfecha.

Actualmente la autoridad en materia de transporte en la Entidad, realiza estudios técnicos que carecen de método o sistema y por tal motivo no se cumple con lo previsto por los artículos 7.32 del Código Administrativo y 17 del Reglamento en cita, que disponen que dicho otorgamiento de concesiones debe sujetarse a la necesidad pública insatisfecha.

Si bien es cierto que es obligatoria la elaboración de estudios técnicos en dicho procedimiento, también lo es, que no tiene un parámetro que indique el método para analizar la información recabada, por tanto, la autoridad queda en libertad de presentar el resultado que a su parecer estime adecuado. Con lo anterior, el interés general queda desprotegido, pues la máxima de la ley de la materia exige que el transporte sea seguro, eficiente y de calidad, asimismo, con el actual manejo de la información dichos objetivos quedan al arbitrio del responsable de elaborarlos.

Lo expuesto releva a las autoridades de la obligación de sujetarse a un procedimiento establecido, quedando a merced de los intereses del concesionario y no de la necesidad existente, pudiendo prestarse a conveniencias que no son deseables, ni benéficos para la sociedad.

4.2. LA PLANIFICACIÓN DEL TRANSPORTE EN EL ESTADO DE MÉXICO. LOS ESTUDIOS TÉCNICOS COMO ÚNICA LÍNEA DE ACCIÓN.

De la lectura a los antecedentes legales en materia de transporte en la Entidad, como son la Ley de Tránsito y Transportes (abrogada), el Reglamento General de ésta (abrogado), el Libro Séptimo del



“Análisis

UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de



transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Código Administrativo, el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, el Reglamento Interior de las Secretarías de Transporte (abrogado), el de la Secretaría de Movilidad, no se advierte disposición alguna respecto a la existencia, diseño o proyecto de algún plan maestro en materia de transporte como objetivo estratégico del sector; si bien la Ley de Movilidad del Estado de México prevé la elaboración de un Programa Estatal de Movilidad, que contará con un subprograma en materia de transporte, también lo es que por disposición expresa de sus artículos 1 párrafo segundo y 2 fracciones V y VIII, deben ajustarse a las disposiciones del Código Administrativo del Estado de México, que a su vez, remiten a las del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México.

101

En este sentido, una vez consultado éste ordenamiento legal, se destaca lo señalado en el planteamiento del problema, es decir, que el otorgamiento de concesiones, así como de permisos y autorizaciones, éstos últimos como actos administrativos complementarios a las primeras, está sujeta a la necesidad pública existente, misma que para su valoración, la Ley sólo dispone de un procedimiento: el establecido en el artículo 19 del citado Reglamento, mediante el previsto estudio técnico. Es por eso que el invocado numeral resulta el único fundamento de la autoridad para justificar el proceso de otorgamiento de los actos relativos a éste servicio público, lo que implica, que no sólo de un simple otorgamiento de concesiones, sino que se trata de la única línea de trabajo, en la forma de planificar al sector, pues son los proyectos operativos de la exigua planeación del sistema de transporte del Estado.

El supuesto previsto en los numerales 39 y 40 de la Ley de Movilidad, que disponen como preferente el otorgamiento de concesiones para corredores de autobuses de alta y mediana capacidad, amén de dejar fuera a las demás modalidades, remite a los estudios realizados o autorizados por la Secretaría de Movilidad (en materia de transporte), o los propuestos por los prestadores del servicio; de donde deducimos que por disposición contenida en el segundo párrafo de su artículo primero de la comentada Ley, se refiere a los previstos en la fracción II, del artículo 19 del Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México, que es precisamente la materia que rige el presente trabajo, de donde deriva la importancia del tema en análisis, su actualidad, su trascendencia y por tanto, la responsabilidad de que éstos se realicen lo más apegado a la objetividad, a la ingeniería de transporte, para proteger el interés general exigido por la Ley.

4.3. LOS ESTUDIOS TÉCNICOS EN LA PRÁCTICA.



4.3.1. COMPARATIVO EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES, ENTRE EL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES ABROGADO Y EL ACTUAL REGLAMENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y SERVICIOS CONEXOS.

Para dejar claro que desde la publicación del primero de los ordenamientos legales en cita hasta nuestros días, el procedimiento para otorgar concesiones del servicio público de transporte en la Entidad es el mismo, a continuación tenemos un comparativo del artículo 205 del Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes abrogado, y la fracción II del numeral 19 del 102 Reglamento del Transporte y Servicios Conexos en vigor:

Table with 2 columns comparing 'Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abrogado)' and 'Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México'. It lists requirements for public transport concessions in both legal frameworks.

a que se sujeta el comercio.



VII) Descripción de los principales caminos o vías de comunicación, con indicación del tipo y la jurisdicción a que corresponden.	que esté sujeto.
VIII) Medios existentes de transportación con indicación de tipos y capacidad de vehículos, así como clases de servicio.	g) Descripción de las oficinas públicas existentes, talleres, estaciones de servicio de combustibles y demás que la autoridad de transporte estime necesarias.
IX) Necesidad de transporte, indicando las deficiencias del existente, así como horarios, tarifas o itinerarios de los mismos.	h) Descripción de la infraestructura vial, indicando las principales vías primarias y secundarias de comunicación, señalando en su caso las que fueren de jurisdicción federal y que de manera necesaria deban usarse en ciertos tramos para la satisfacción de la necesidad pública de servicio. En todos los casos se hará el señalamiento de los correspondientes derechos de vía.
X) Estimación aproximada del transporte particular.	i) Medios existentes de transportación, con indicación de los tipos y capacidad de los vehículos, así como clases, modalidades y tipos de servicio.
XI) Constatar con el croquis o plano que proporcione el solicitante o con el que se elabore la propia Autoridad, la localización, señalamiento de los principales centros comerciales, terminales, paradas, bases de automóviles de alquiler, bases de camiones de carga, centros de servicio como hospitales, sanatorios, clínicas o recreativos y algunos otros datos que se relacionen con este punto.	j) Necesidad de transporte indicando las deficiencias o insuficiencias del existente, horarios, tarifas e itinerarios, así como nivel de ocupación de los 103 vehículos en los diferentes horarios.
XII) En su caso proposición del lugar más adecuado para el establecimiento de bases, paradas o terminales de los servicios que se pretenden establecer.	k) Estimación aproximada del transporte particular.
XIII) Descripción de las instalaciones a que se refiere el Artículo anterior, así como de las Oficinas Administrativas, talleres, gasolineras, etc., de los servicios existentes en la región o zona que habrá de abarcar el servicio. ¹⁰⁵	l) Análisis de los principales desplazamientos de personas, para los que no se tiene servicio público de transporte o que teniéndolo es insuficiente.
	m) Propuesta de los lugares más adecuados para el establecimiento de bases, paraderos, lanzaderas o terminales. ... ¹⁴⁵

Lo transcrito demuestra que en esencia, la normativa se rige por el mismo principio, es decir, contiene generalmente los mismos requisitos. Lo diferente de la norma en vigor respecto a su antecesora, son los incisos h) y l) (“*ele*”), referente a la descripción de la infraestructura vial y el segundo al análisis de los principales desplazamientos de personas.

¹⁰⁵ Gobierno del Estado de México. *Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes del*

Gobierno del Estado de México. Gaceta del Gobierno. Toluca, México. 07 de noviembre de 1978. p. 16. ¹⁴⁵ Loc. cit.



Bajo esta premisa, a continuación se transcribe un estudio técnico, para posteriormente analizarlo bajo los principios jurídicos y teóricos que señala la Ingeniería del Transporte, vertidos en el capítulo II del presente trabajo.

4.3.2. ESTUDIO TÉCNICO PARA EL OTORGAMIENTO DE UN DERROTERO DE NUEVA CREACIÓN.

El siguiente es un ejemplo de estudio técnico, cuyo formato es similar en la mayoría y en el mejor de los casos, realizado por el personal de la autoridad de transporte; aunque no tiene fecha de elaboración, al inicio del documento se cita la correspondiente a la solicitud de la empresa interesada, que es del año 2000, por lo que se deduce que el estudio técnico fue elaborado ese año o posteriormente. Su objeto según se advierte de su lectura, es la autorización de un derrotero de nueva creación. Debo resaltar que la información corresponde a una empresa a la fecha desaparecida, aclarando que se testaron los datos de la empresa y los responsables de su elaboración:



<p style="text-align: center;">transporte de pasajeros en el Estado de México.” TOL/ESTEC/0000/00</p> <p>ESTUDIO TÉCNICO RELATIVO A LA AUTORIZACIÓN DEL DERROTERO (describe el lugar de origen y el destino del derrotero), SOLICITADO POR LA EMPRESA _____.</p> <p>I.- ANTECEDENTES:</p> <p>Mediante oficio s/n de fecha 00 de agosto del 0000, la empresa _____, solicitó a esta Dirección General la autorización de la prestación del servicio mediante el derrotero SAN JUAN ____ – TERMINAL – _____, bajo el siguiente itinerario:</p> <p>ORIGEN-DESTINO: O.- 20 DE NOVIEMBRE ESQ. EVARISTO JIMENEZ (SAN JUAN TILAPA)</p> <p>F.- BENITO JUAREZ F.- CAMINO A SANTIAGO TLACOTEPEC D.- DESVIACION A SANJUAN TILAPA D.- CAMINO CAPULTITLAN-TLACOTEPEC D.- CINCO DE FEBRERO I.- INDEPENDENCIA I.- PRIMERO DE MAYO D.- PASEO COLON D.- VIALIDAD LAS TORRES I.- JESÚS CARRANZA D.- PASEO TOLLOCAN I.- ALFREDO DEL MAZO D.- PRIMERO DE MAYO I.- ROBERTO BOSCH D.- INDUSTRIA AUTOMOTRIZ D.- INDUSTRIA AUTOMOTRIZ ESQ. LEONARDO DA VINCI</p> <p>DESTINO-ORIGEN: D.- INDUSTRIA AUTOMOTRIZ ESQ. LEONARDO DA VINCI F.- INDUSTRIA AUTOMOTRIZ</p>	<p>I.- ROBERTO BOSCH D.- INDEPENDENCIA I.- ALFREDO DEL MAZO D.- PASEO TOLLOCAN I.- PASEO COLON F.- CAMINO CAPULTITLAN-TLACOTEPEC I.- DESVIACION A SAN JUAN TILAPA I.- CAMINO SAN JUAN TILAPA-TLACOTEPEC I.- DESVIACION A SAN JUAN TILAPA I.- CAMINO SAN JUAN TILAPA-TLACOTEPEC F.- BENITO JUAREZ O.- 20 DE NOVIEMBRE ESQ. EVARISTO JIMENEZ (SAN JUAN TILAPA)</p> <p>Con fundamento en los artículos 3, 15, 19 fracción XI y 32 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, artículo 4, 5 fracción VII, 6 fracción II, inciso c, 17 y 23 de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México, 201 fracción II, 205 y 226 del Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México, y atendiendo la anterior solicitud se procedió a efectuar el estudio técnico correspondiente.</p> <p>II.- NOMBRE DE LA POBLACIÓN Y UBICACIÓN:</p> <p>El municipio de Toluca es limitado al norte por los municipios de Temoaya, Otzolotepec y Xonacatlán, al sur con los municipios de Mexicaltzingo y Calimaya, al este por los municipios de Almoloya de Juárez y Zinacantepec y al oeste por el municipio de Lerma. La cabecera municipal y Ciudad capital del estado, se localiza a los 19°16'00" de latitud oeste, se ubica a los 2260 metros sobre el nivel del mar y su extensión territorial es de 420.13 km² ⁽¹⁾</p> <p>Por lo que se refiere al municipio de Toluca, sus coordenadas geográficas son longitud mínima de 99°31'43", longitud máxima de 99 46'59", latitud mínima de 18 59'2" y latitud máxima de 19 27'9". ⁽²⁾</p> <p><small>(1) Arias Valdez Rafael. "Toluca, la otra Metrópoli Mexiquense", publicado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca Diciembre de 1997 (2) Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Instituto de Información e Investigación, Geográfica, Estadística y Catastral, Toluca 1993, Panorámica Socioeconómica del Municipio de Toluca, p. 487</small></p>																																								
<p>III.- DENSIDAD DEMOGRÁFICA:</p> <p>La población del municipio de acuerdo a los resultados definitivos tabulados básicos del XI Censo General de Población y vivienda de 1990: <u>Municipio Población (1990)</u></p> <table border="1"> <tr> <td>Toluca</td> <td>487,612 Habitantes</td> </tr> </table> <p>En el mismo sentido, y de acuerdo a los resultados definitivos tabulados básicos (Censo INEGI 1995), la población que registró el municipio se resume como sigue:</p> <table border="1"> <tr> <td><u>Municipio</u></td> <td><u>Población (1995)</u></td> </tr> <tr> <td>Toluca</td> <td>564,476 Habitantes</td> </tr> </table> <p>De acuerdo a los datos anteriores, y considerando que la zona metropolitana de la Ciudad de Toluca crece a un ritmo de 3.7% anual (Calculado aplicando el método de interés compuesto al crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca en 5 años según los últimos datos censales), la población</p>	Toluca	487,612 Habitantes	<u>Municipio</u>	<u>Población (1995)</u>	Toluca	564,476 Habitantes	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Localidad</th> <th>No. Habitantes</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Toluca de Lerdo</td> <td>368,384 Hab.</td> </tr> <tr> <td>Arroyo Vista Hermosa</td> <td>1,767</td> </tr> <tr> <td>Barrio de Guadalupe Totoltepec</td> <td>1,557</td> </tr> <tr> <td>Barrio de Jesús Fracción 1ª</td> <td>1,361</td> </tr> <tr> <td>Barrio la Concepción</td> <td>1,156</td> </tr> <tr> <td>Barrio la Palma Totoltepec</td> <td>1,103</td> </tr> <tr> <td>Barrio Santa Cruz</td> <td>2,873</td> </tr> <tr> <td>Cacalomacán</td> <td>8,411</td> </tr> <tr> <td>Calixtlahuaca</td> <td>6,527</td> </tr> <tr> <td>Cerrillo Piedras Blancas</td> <td>1,537</td> </tr> <tr> <td>Cerrillo Vista Hermosa</td> <td>4,473</td> </tr> <tr> <td>Colonia de Pacífico</td> <td>1,123</td> </tr> <tr> <td>La Concepción</td> <td>1,525</td> </tr> <tr> <td>La Constitución</td> <td>3,411</td> </tr> <tr> <td>El Depósito</td> <td>1,262</td> </tr> <tr> <td>Ejido de la Y Sec. 7ª Revolución</td> <td>3,884</td> </tr> </tbody> </table>	Localidad	No. Habitantes	Toluca de Lerdo	368,384 Hab.	Arroyo Vista Hermosa	1,767	Barrio de Guadalupe Totoltepec	1,557	Barrio de Jesús Fracción 1ª	1,361	Barrio la Concepción	1,156	Barrio la Palma Totoltepec	1,103	Barrio Santa Cruz	2,873	Cacalomacán	8,411	Calixtlahuaca	6,527	Cerrillo Piedras Blancas	1,537	Cerrillo Vista Hermosa	4,473	Colonia de Pacífico	1,123	La Concepción	1,525	La Constitución	3,411	El Depósito	1,262	Ejido de la Y Sec. 7ª Revolución	3,884
Toluca	487,612 Habitantes																																								
<u>Municipio</u>	<u>Población (1995)</u>																																								
Toluca	564,476 Habitantes																																								
Localidad	No. Habitantes																																								
Toluca de Lerdo	368,384 Hab.																																								
Arroyo Vista Hermosa	1,767																																								
Barrio de Guadalupe Totoltepec	1,557																																								
Barrio de Jesús Fracción 1ª	1,361																																								
Barrio la Concepción	1,156																																								
Barrio la Palma Totoltepec	1,103																																								
Barrio Santa Cruz	2,873																																								
Cacalomacán	8,411																																								
Calixtlahuaca	6,527																																								
Cerrillo Piedras Blancas	1,537																																								
Cerrillo Vista Hermosa	4,473																																								
Colonia de Pacífico	1,123																																								
La Concepción	1,525																																								
La Constitución	3,411																																								
El Depósito	1,262																																								
Ejido de la Y Sec. 7ª Revolución	3,884																																								

para el año 2000 es como sigue:

Municipio	Población (2000)
Toluca	676,922 Habitantes



UAEM

Considerando estos datos, y la extensión territorial del municipio se tiene que:

Municipio	Población (1990)	Extensión Territorial	Densidad
Toluca	487,612	420.13 Km ²	1607 Hab./Km ²

Por otro lado, la población total por municipio según sus principales características se distribuye como sigue (datos tomados de los Resultados definitivos tabulados básicos Censo INEGI 1995):

Municipio	Población	Hombres	Mujeres
Toluca	564,476	273,723	290,753

Por lo que se refiere a la población del municipio por localidad, en el municipio se tiene que:

(3) Anuario Estadístico del Estado de México, editado conjuntamente por el Instituto de Información Estadística Geográfica e Informática y el Gobierno del Estado de México, Aguascalientes 1999.

Localidad	No. Habitantes
San Martín Totoltepec	1,602
San Mateo Oztzacatipan	9,433
San Miguel Totoltepec	2,756
San Nicolás Tolentino	3,116
San Pablo Autopan	22,298
San Pedro Totoltepec	11,188
Santa Cruz Oztzacatipan	2,566
Santiago Tlacotepec	11,760
Sebastián Lerdo de Tejada	1,050
Tecaxic	1,995
Tlacheloya 1ª Sección	2,667
Tlacheloya 2ª Sección	3,598

Determinar la población flotante en el municipio resulta complicado dado que no cuenta con datos estadísticos a este nivel, sin embargo de acuerdo a los datos del Censo INEGI 1995, en su encuesta de migración (distribución de la población por sexo según condición migratoria), el 38.51% de la población residente en la entidad es inmigrante en la entidad, por lo que si se aplica este criterio al municipio, su población flotante se calcula como:

Municipio	Población Flotante Estimada (2000)
Toluca	260,682 Habitantes

IV.- CENTROS EDUCATIVOS Y CULTURALES

El municipio de Toluca cuenta con centros educativos de nivel básico, nivel medio y nivel medio superior, además de escuelas técnicas, telesecundarias y centros de educación extraescolar. Sin embargo, es importante comentar que la mayoría de los centros educativos de nivel superior se localizan en los municipios de Metepec y Toluca.

Entre los principales se pueden listar al Centro de Computación profesional de México (CCPM), Instituto Moderno de Computación (IMC), el ICM, el Instituto Anglo-Mexicano de Cultura, El Instituto CENCA, El instituto Técnico y Humanístico de Toluca ITAHT, la preparatoria Ignacio Manuel Altamirano IMA, El Scholl of Foreign Languages, El Instituto Norteamericano de Estudios Bilingües, La Universidad Mexiquense y la ...

- 1.- Vitro – Crisa Toluca, S.A. de C.V.
Carretera México Toluca Km. 57.50, Tel. 2-16-55-74
- 2.- Cervecería Moctezuma
Carretera México - Toluca Km. 59.50, Tel. 2-16-16-00
- 3.- Alcatel-Indetel Ind. De Telecom, S.A. de C.V.
Carretera México - Toluca Km. 62.50, Tel. 2-16-00-29
- 4.- Pfizer, S.A. de C.V.
Carretera México - Toluca Km. 63.00, Tel. 2-14-08-32
- 5.- Compañía NESTLÉ, S.A. de C.V.
Carretera México Toluca Km. 62.00, Tel. 2-15-57-77
- 6.- Chrysler de México, S.A. de C.V.
Carretera México Toluca Km. 61.50

Ejido la Canaleja	1,756
Ejido San Mateo Oztzacatipan (La Crespa)	2,273
Jicaltepec Autopan	3,247
Jicaltepec de Cuexcontitlán	1,065
Rancho el Coesillo	1,729
El Rincón	1,147
San Andrés Cuexcontitlán	8,582
San Antonio Buenavista	4,504
San Mateo Morelos	2,706
San Diego de los Padres (Cuexcontitlán Sec. 5.A.)	1,861
San Diego de los Padres (Cuexcontitlán Sec. 5.B.)	2,524
San Diego de los Padres Cuexcontitlán	2,799
San Diego Linares	1,868
San Felipe Tlalmimolpan	6,372
San José Guadalupe	3,070
San Juan Tilapa	6,037

San Marcos Yachihuacaltepec	4,193
-----------------------------	-------



Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Derecho

Ciudad Universitaria donde se encuentran varias facultades dependientes de la Universidad Autónoma del Estado de México así como la Facultad de Contaduría y Administración ubicada en Tres caminos; cabe hacer el comentario de que en la Ciudad Universitaria de Toluca se localizan el mayor número de escuelas primarias, secundarias y jardín de niños.

V. ACTIVIDADES ECONÓMICAS:

Las actividades económicas que se desarrollan en el municipio de Toluca son múltiples y muy variadas, en el sector primario destacan algunas tierras de labor, cultivándose maíz, haba, frijol, papa, chicharo, cebada y alfalfa además de una ligera actividad frutícola: se cultiva pera, manzana, durazno, chabacano, ciruela, capulín, tejocote, membrillo y nuez. En el aspecto ganadero, existen algunas granjas porcícolas sobre todo de ganado vacuno, lanar y de trabajo equino.

Por lo que se refiere al sector secundario, en los últimos años, la actividad industrial ha dado enorme impulso al desarrollo del Estado. La zona industrial asentada sobre el Paseo Tollocan genera muchos empleos, que a su vez incrementan la demanda de viajes hacia la Ciudad de Toluca.

VI.- CENTROS DE TRABAJO

Las actividades económicas que se desempeñan en el municipio de Toluca son muy variadas, aunque destaca su vocación industrial. En el sector primario se destaca como cultivo principal el maíz, se siguen en importancia los cultivos de maguey y avena. Por lo que se refiere a la actividad pecuaria del municipio, destaca el ganado, bovino, porcino, ovino, caprino, equino, la cría de gallinas, guajolotes, conejos y la apicultura.

Por lo que se refiere al sector secundario, se destacan las manufacturas que generan el 93.93% de la ocupación total del municipio ⁽³⁾. Los principales industrias se ubican en el sector de alimentos, bebidas y tabaco, textiles y cuero, madera y muebles, químicas y plásticos, minerales no metálicos, metálica básica y maquinaria y equipo.

Las principales industrias asentadas en el corredor industrial Toluca - Lerma, son las que se describen:

Fraxaloy de México	
Defasa	Calle 5, Lte. 15
Constructora y Urbanizadora M. Poliuretanos S.A. de C.V.	Calle 5, Lte. 14
Cremería Americana S.A. de C.V.	Calle 5, Lte. 17
W Express Sinaloa S.A. de C.V.	Calle 4, Sur Lte. 1-5
Trim System	Calle 4, Sur, Lte. 14-16
Cima S.A. de C.V.	Calle 4, Sur, Lte. 13
Productos Duna S.A. de C.V.	Calle 5 sur, Lte 14
Corporación Gairet S.A. de C.V.	Calle 4, Sur, Lte. 11
Elastómeros Falcon S.A. de C.V.	Calle 3, Sur Lte. 8
S.A. de C.V.	Calle 3, Sur Lte. 7
Molduexport, S.A. de C.V.	Calle 3, Sur Lte. 4
Akkad Romanos, Fabricas	David Calle 3, Sur Lte. 2
Sprotcket & Gear Inc.	Martín Calle 3, Sur Lte. 1
Productos de Tejido Quimiband S.A. de C.V.	Calle 3, Sur Lte. 15
Acojinados y Recubrimientos Textiles S.A. de C.V.	Calle 3, Sur Lte. 11-14 Calle 3, Sur Lte. 10 Calle 3, Sur Lte.
Muebles Monaco	Calle 1, Sur Lte. 9
Requin	Calle 1, Sur Lte. 8
GESCO	Calle 1, Sur Lte. 7



“Análisis

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

<p>7.- Fabrica de Jabón Salgado, S.A. de C.V. Paseo Tolloca esq. María Curie, Tel. 2-13-34-95</p>	
---	--

105

8.- Gates Ruber de México S.A. de C.V.
Esq. Primero de Mayo y María Curie, Tel 2-15-16



General Motors de México, S.A. de C.V.
Av. Industria Automotriz s/n.

Por lo que se refiere al parque industrial Toluca 2 y empresas son las q

-55
UAEM

Facultad de Derecho

EMPRESA

	Ubicación
Multicontactos Otesa, S.A. de C.V. (Legrand)	Calle 5 sur, Lte. 7-8
Caabsa-Steel, Estructuras	Calle 5 sur, Lte. 4-6
Framatone Connectors Perfil	Calle 5 sur, Lte. 3
Roll, S.A. de C.V.	Calle 5 sur, Lte. 1
American Refrigeration Products S.A. de C.V.	Calle 5 sur, Lte. 12
Fabricas Alberto y Juan Carlos Jaber Zaga	Calle 5 sur, Lte. 13

NISSAN	Calle 1, Sur Lte. 5
SERVICAM	Calle 1, Sur Lte. 4
CESVI	Calle 1, Sur Lte. 1-3
Argemes	Calle 1, Sur Lte. 6
Muebles Monaco, S.A. de C.V.	Calle 1, Sur Lte. 7
Industrias Benzel S.A. de C.V.	Calle 1, Sur Lte. 7
de C.V. Estado de México Inmobiliario y Constructora Unicornio S.A. de C.V. 3	Lte.
Jaime Mizrahi Phenos Fabricas Moison	Calle 2, Sur Lte. 7
de C.V.	Calle 2, Sur Lte. 4-5
Mexicana de Preesfuerzo S.A. de C.V. (Mexpresa S.A. de C.V.)	Calle 2, Sur Lte. 2
Titsa	Calle 2, Sur Lte. 1
Federico González Márquez Legrand	Calle 1, Sur Lte. 4
	Calle 1, Sur Lte. 3
	Calle 1, Sur Lte. 1
American Louver de México, S.A. de C.V. Augusto Caire Dalmas Frabricas	Calle 1, Sur Lte. 3
Presco, S.A. de C.V.	Calle 1, Sur Lte. 2
Novoplastica, S.A. de C.V.	Calle 1, Sur Lte. 1



Chupa Chups S.A. de C.V. Decoplas S.A. de C.V. Industrias Valle Alto S.A. de C.V.	Av. Central Lte 5-6
Total System Servic de México S.A. de C.V.	Av. Central Lte 7-8
Hanna Polimeros S.A. de C.V. Auto	Av. Central Lte 9
Express de Bravo S.A. de C.V. RIMSA	Av. Central Lte 11
Grupo J.M. Grupo T.N.T.	Av. Central Lte 12
	Av. Central Lte 13-15
	Av. Central Lte 3
	Av. Central Lte 2
	Av. Central Lte 1
Alberto Jaber Zaga Inmobiliaria Fons	Eje 1, Lte. 4-7
Alpa Fabricas de Plásticos	Eje 1, Lte. 3
OSG/ROYCO	Eje 1, Lte. 1 y 2
Industrias Electrolux, S.A. de C.V. KRISBY	Eje 1, Lte. 1 2 Y 3
JORGEN SEN STREET	Eje 1, Lte. 3
Reproducciones Fotomecánicas S.A. de C.V. Lemforder Sistemas Automotrices	Eje 1, Lte. 1 y 2
Grupo D.I.	Calle 7, Norte Lte. 1
Moshe Cohen Zaga Fabricas	Calle 7, Norte Lte. 2-5
Abraham Memun Zohana Frabricas	Calle 7, Norte Lte. 6
Molfer Fiber Glass de México	Calle 7, Norte Lte. 11-13
General Electric de México	Calle 7, Norte Lte. 10
Sistemas de Archivo de México Krone	Calle 7, Norte Lte. 9
Comunicaciones SIGMA S.A. de C.V.	Calle 6, Norte Lte. 8
BARDAHLL de México, S.A. de C.V. Morton International	Calle 6, Norte Lte. 7
S.A. de C.V.	Calle 6, Norte Lte. 6
Muebles Abaco	Calle 6, Norte Lte. 4-5
Industrias Ali	Calle 6, Norte Lte. 1-3
Grupo Catami	Calle 6, Norte Lte. 20
Tres Villas	Calle 6, Norte Lte. 19
Condimentos Naturales	Calle 6, Norte Lte. 18
Industrias ALI	Calle 6, Norte Lte. 17
Corporación Analitica	Calle 6, Norte Lte. 16
DOYAR	Calle 6, Norte Lte. 15
CYMSA	Calle 6, Norte Lte. 18
Industrias Moshory	Calle 6, Norte Lte. 14
Fabricas Isaac Cherem	Calle 6, Norte Lte. 13
	Calle 6, Norte Lte. 12
	Calle 6, Norte Lte. 10-11
	Calle 6, Norte Lte. 8-9

Vidrio Templex	Calle 6, Norte Lte. 7
Industrias Alfie Jafif	Calle 6, Norte Lte. 8
Medam	Calle 6, Norte Lte. 6
Sr. Adolfo Lovola	Calle 6, Norte Lte. 1-5
Industrias QST	Calle 6, Norte Lte. 1-6
Envases Inovativos	Calle 6, Norte Lte. 16-17
Industrias Kirkwood	Calle 6, Norte Lte. 10-20
Parker	Calle 6, Norte Lte. 1-4

Por lo que se refiere al sector terciario de la economía, el municipio de Toluca tradicionalmente ha sido el centro comercial y de servicios del Valle de Toluca, con centros comerciales como Operadora Cifra Mart S.A. de C.V., Comercial Mexicana, Grupo Gigante S.A. de C.V., Grandes Superficies Comerciales (Carrefour), Tiendas Garcés, Garis, etc, además del tradicional Tianguis que funciona los días viernes, y genera muchos movimientos de mercancías, comerciantes y compradores.

VII.- PRINCIPALES VÍAS DE COMUNICACIÓN:

Existe en esta zona una amplia red de carreteras y caminos vecinales que se extienden a todo lo largo y ancho de la jurisdicción del municipio. Las carreteras más importantes son: Carretera Federal número 15 México-Toluca el Paseo Tollocan que forma circuito en la Ciudad de Toluca, El Paseo Colón en dirección norte-sur, la Av. Heriberto Enríquez, el Paseo Fidel Velázquez, El Paseo Vicente Guerrero, El Paseo Adolfo López M. y todas las calles principales del centro de la Ciudad de Toluca como son Av. Morelos, Av. Juárez, Av. Independencia, Av. Lerdo, Av. Rayón, Pino Suárez y otras.

VIII.- ESTIMACIÓN APROXIMADA DEL TRANSPORTE PARTICULAR

De acuerdo a los datos obtenidos de las estadísticas estatales ⁽⁴⁾, el número de automóviles particulares se distribuye de la manera siguiente:

MUNICIPIO	VEHICULOS PARTICULARES
Toluca	132,476

(4) Anuario Estadístico del Estado de México, edición conjunta del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática y el Gobierno del Estado de México, Aguascalientes 1999, Cuadro 2.2.4 Vehículos de Motor registrados en Circulación por tipo de servicio según municipio, 1997/1998 p. 93.

IX.- MODOS EXISTENTES DE TRANSPORTACIÓN:

Existen varias empresas que prestan el servicio, entre otras se tiene a:

1.- Con el derrotero 01-A____-00 LA PILITA – INFONAVIT SAN FRANCISCO – TOLLOCAN – VENUSTIANO CARRANZA – SAN BUENAVENTURA, de la empresa _____, se presenta coincidencia sobre Paseo Tollocan del Blvd. Alfredo del Mazo al Paseo Colón(4.100 Kms.) y en sentido inverso sobre el Paseo Tollocan de Jesús Carranza al Blvd. Alfredo del Mazo (4.000 Kms.) Estos tramos que totalizan 8.100 Kms. Representan una coincidencia del (8.100/39.00)x100=21.0%, dado que la longitud de este derrotero es de 39.00 Kms.

6.- Con el derrotero 01-A000-00 SAN JUAN TILAPA – TOLUCA CENTRO, de la empresa _____, no se analizaron las coincidencias dado que el destino de ambos derroteros es diferente, solamente se coincide en algunos puntos y por lo tanto con ambos derroteros se atienden diferentes desplazamientos de personas.

7.- Con el derrotero 01-A000-00 SAN MARCOS - SAN JUAN TILAPA – TERMINAL – POR ZOOLOGICO, de la empresa _____, no se analizaron las coincidencias dado que el destino de ambos derroteros es diferente, solamente se coincide en algunos puntos y por lo tanto con ambos derroteros se atienden diferentes desplazamientos de personas.



“Análisis

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

<p>2.- Con el derrotero 01-A___-00 LA PILITA – CENTRO TOLUCA – POR LAS TORRES, de la empresa _____, se presenta coincidencia sobre el Paseo Tollocan de la Av. Benito Juárez a 5 de Mayo (1.900 Kms). Este tramos de 1.900 Kms. Representa una coincidencia del $(1.900/27.00) \times 100 = 7.0\%$, dado que la longitud de este derrotero es de 27.00 Kms.</p>	<p>8.- Con el derrotero 01-A000-00 TLACOTEPEC – GENERAL MOTORS, de la empresa _____, se presenta coincidencia sobre la calle San Juan Tilapa, desde la desviación a San Juan Tilapa hasta la calle 5 de Febrero en Capultitlán (1.10 Kms.), la calle 5 de Febrero de Paseo Colón a Miguel Hidalgo (0.100 Kms.), Primero de Mayo de Capultitlán de Hidalgo a Paseo Colón (0.100 Kms.), Paseo Colón desde Primero de Mayo a Vía Las Torres (1.60</p>
--	--

106

3.- Con el derrotero SANTA MARÍA TOTOLTEPEC – SAN MATEO OXTOCHTLÁN, POR PASEO TOLLOCAN Y VICENTE GUERRERO, de la empresa _____, se presenta coincidencia sobre el Paseo Tollocan, el Blvd. Alfredo del Mazo al Paseo Colón (4.100 Kms.) y en sentido inverso sobre el Paseo Tollocan de Jesús Carranza al Blvd. Alfredo del Mazo (4.000 Kms.), estos tramos de 8.10 Kms. representan una coincidencia del $(8.10/31.300) \times 100 = 26\%$.

4.- Con el derrotero 01-A000-00 TLACOTEPEC – TERMINAL, de la empresa _____, no se analizaron las coincidencias dado que el origen y destino de ambos derroteros es diferente, solamente se coincide en algunos puntos y por lo tanto se atienden diferentes desplazamientos de personas.

5.- Con el derrotero 01-A000-00 TLACOTEPEC – TOLUCA CENTRO – INSTITUTO LITERARIO, de la empresa _____, no se analizaron las coincidencias dado que el origen y destino de ambos derroteros es diferente, solamente se coincide en algunos puntos y por lo tanto se atienden diferentes desplazamientos de personas.

10.- Con el derrotero 01-A000-00 SAN FELIPE – CAPULTITLÁN – METEPEC, de la empresa _____, se presenta coincidencia sobre el Paseo Tollocan de la Puerta Tollotzin al Paseo Colón (3.800 kms.), el Paseo Colón del Paseo Tollocan a la calle 5 de Febrero en Capultitlán (2.90 Kms.) y en sentido inverso sobre la calle 5 de febrero de Paseo Colón a Independencia (0.100 Kms.), Independencia de 5 de Febrero a Jesús Carranza (0.800 Kms.), Jesús Carranza de Independencia en Capultitlán al Paseo Tollocan (2.00 Kms.) y el Paseo Tollocan de Jesús Carranza a la Puerta Tollotzin (3.40 Kms.). Estos tramos de 13.00 Kms. Representan una coincidencia del 36%, dado que de este derrotero es de 35.20 Kms.

Cabe agregar dado que el origen y destino de ambos derroteros es diferente, solamente se coincide en algunos puntos y por lo tanto se atienden diferentes desplazamientos de personas, por lo que no se considera que exista afectación a esta empresa por la autorización del derrotero analizado.

11.- Con el derrotero 01-A000-00 SAN MATEO OTZACATIPÁN – LA CRUZ COMALCO – TOLUCA CENTRO – CAPULTITLÁN, de la empresa _____, se presenta coincidencia sobre el Paseo Colón del Paseo Tollocan a la calle 5 de Febrero en Capultitlán (2.90 Kms.) y en sentido inverso sobre la calle 5 de febrero de Paseo Colón a Independencia (0.100 Kms.), Independencia de 5 de febrero a Jesús Carranza (0.800 Kms.) y Jesús Carranza de Independencia en Capultitlán al Paseo Tollocan (2.00 Kms.). Estos tramos de 5.80 Kms. Representan una coincidencia del 16%, dado que la longitud de este derrotero es de 37.00 Kms.

12.- Con el derrotero 01-A000-00 (CLAVE PROPUESTA) SAN FELIPE TLALMIMILOLPAN – CAPULTITLÁN – TOLUCA CENTRO – S.E.P., de la empresa _____, se presenta coincidencia sobre al Paseo Colón del Paseo Tollocan a la calle 5 de Febrero en Capultitlán (2.90 Kms.) y en sentido inverso sobre la calle 5 de Febrero de Paseo Colón a Independencia (0.100 Kms.), Independencia de 5 de Febrero a Jesús Carranza (0.800 Kms.) y Jesús Carranza de Independencia en Capultitlán al Paseo Tollocan (2.00 Kms.), y el Paseo Tollocan de Paseo Colón a Heriberto Enriquez (1.200 Kms.). Estos tramos de 7.00 Kms. Representan una coincidencia del 29%, dado que la longitud de este derrotero es de 24.00 Kms.

En el caso de sistemas de transporte urbano, este tiempo se expresa a través de un cociente $Ct = Tt/Tr$ El rango para que este cociente varía entre 0.12 y 0.18, ya que depende de las condiciones de trabajo, del tránsito, de las variaciones en el volumen de pasajeros y otros factores. Para este caso $Ct = 0.15$ considerando el valor promedio de espera en terminales para el caso local.

$$\text{Entonces } Tt = 0.15 \times 110 \text{ minutos}$$

$$Tt = 17.00 \text{ minutos}$$

Tiempo de Ciclo o Vuelta (Tc)

El tiempo de ciclo es el tiempo total de viaje redondo para una unidad de transporte, esto es, el tiempo que tarda en volver a pasar la misma unidad por

Kms.), Vía las Torres de Paseo Colón a Av. Díaz Mirón (3.20 Kms.), Av. Díaz Mirón de Av. Las Torres al Blvd. Alfredo del Mazo (1.70 Kms.), Blvd. Alfredo del Mazo del Paseo Tollocan a Primero de Mayo (0.30 Kms.) y Primero de Mayo de Blvd. Alfredo del Mazo a Roberto Bosch (0.600. Kms.) en ambos sentidos. Estos tramos de 17.40 Kms. representan una coincidencia del 60%, dado que la longitud de este derrotero es de 29.00 Kms. Cabe agregar dado que el origen y destino de ambos derroteros es diferente, solamente se coincide en algunos puntos y por lo tanto se atienden diferentes desplazamientos de personas, por lo que no se considera que exista afectación a esta empresa por la autorización del derrotero analizado.

9.- Con el derrotero 01-A000-00 LA CRESPA – TOLUCA CENTRO – CAPULTITLÁN, de la empresa _____, se presenta una coincidencia sobre la Av. Independencia de Roberto Bosch al Blvd. Alfredo del Mazo (0.900 Kms.) en la zona industrial, el Paseo Colón del Paseo Tollocan a la calle 5 de Febrero en Capultitlán (2.90 Kms.) y en sentido inverso sobre la calle 5 de Febrero de Paseo Colón a Independencia (0.100 Kms.), Independencia de 5 de Febrero a Jesús Carranza (0.800 Kms.) y Jesús Carranza a Independencia en Capultitlán al Paseo Tollocan (2.00Kms.) y en la zona industrial sobre Primero de Mayo del Blvd. Alfredo del Mazo a Roberto Bosch (0.900 Kms.). Estos tramos de 7.60 Kms. Representan una coincidencia del 29%, dado que la longitud de este derrotero es de 26.60 Kms.

XII.- PROGRAMACIÓN DEL SERVICIO

De acuerdo al derrotero propuesto, y una vez obtenida la longitud total del mismo se procedió a programar el servicio de acuerdo a los siguientes parámetros:⁽⁵⁾

Tiempo de recorrido (Tr)

Se le denomina al intervalo de tiempo programado entre salidas de un vehículo de la base o terminal (cierre de circuito) y su llegada a la terminal opuesta en una ruta, o en su caso, a la misma terminal de partida. El tiempo de recorrido se expresa en minutos.

De esta manera se tiene que:

$$Tt = (d/V) \times 60$$

Donde d- Longitud del derrotero = 36,500 metros = 36.50 Km. V- Velocidad media de desplazamiento = 20 Km./Hr.

$$Tr = (36.50/20) \times 60 = 110 \text{ minutos}$$

Tiempo de terminal (Tt)

Es el tiempo adicional que un vehículo espera en la terminal, o en el cierre del circuito adicional al tiempo requerido para el ascenso y descenso normal de pasajeros. Su propósito es contar con tiempo para dar vuelta al vehículo, para dar descanso al operador y para permitir los ajustes en el horario. Este tiempo permite además de las consideraciones anteriores, mantener un intervalo uniforme y/o recuperar las demoras a las que se ha incurrido.

(5) Molinero Molinero Angel R., Sánchez Arellano Luis Ignacio, Transporte Público, Planeación, Diseño, Operación, Administración, Capítulo 8, Programación del Servicio, EDICIONES DE LA Universidad Autónoma del Estado de México, México 1998.

$$Vo = 60L/Tr$$

$$Vo = 60 \times 36.50 / 144 =$$

$$Vo = 31.00 \text{ Km/Hr.}$$

Intervalo de Paso (i)

Se propone un intervalo de paso de $i = 10$ minutos, que se considera el adecuado para cubrir la demanda de transporte público observada.

Parque vehicular (N)



“Análisis

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

<p>un punto determinado, el cual se expresa normalmente en minutos. Este tiempo se calcula con la expresión:</p>	<p>El parque vehicular se determina mediante la aplicación de la siguiente expresión: $N = Tc / i$</p>
--	---

107



Facultad de Derecho

<p>$T_c = (Tr+2*Tt)$</p> <p>$T_c = (110+2*17) = 144$ minutos.</p> <p>Velocidad Comercial (Vc)</p> <p>Es la velocidad promedio que una unidad de transporte mantiene para dar una vuelta completa.</p> <p>$V_c = 120xL/T_c$</p> <p>Donde:</p> <p>L – Longitud de la ruta = 36.50 Km T_c – Tiempo del Ciclo (minutos)= 144 $V_c = 120x36.50/144 = 31.00$ Km/Hr.</p> <p>Velocidad de Operación (Vo)</p> <p>La velocidad de operación es la velocidad promedio de una unidad de transporte, en la cual se incluye el tiempo de parada en estaciones o paradas así como las demoras esperadas por razones de tránsito. Se calcula como:</p>	<p>Donde</p> <p>T_c.- Tiempo de ciclo i.- Intervalo de Paso</p> <p>$N = 144/10 = 15.00$ Autobuses.</p> <p>$N = 15.00$ Autobuses.</p> <p>XIII.- RECOMENDACIÓN:</p> <p>Del análisis de campo y documental efectuado, donde se ha detectado la necesidad de transportación de los habitantes de San Juan Tilapa y Capultitlán, así como el hecho de que las empresas que prestan el servicio de transporte en la zona hacen un servicio similar al solicitado, y de que si bien existen coincidencias con los derroteros de otras empresas estas no son sustanciales, dándose solamente en algunos puntos y no siendo coincidentes ni en el origen o el destino, se recomienda dar respuesta positiva a la solicitud presentada por _____, bajo el siguiente itinerario:</p>
<p>DERROTERO: SAN JUAN TILAPA – TERMINAL – GENERAL MOTORS PARQUE VEHICULAR: 15 AUTOBUSES HORARIO: 04:00 A 22:00 HRS. FRECUENCIA: 10 MINUTOS</p> <p>ITINERARIO: ORIGEN-DESTINO: O*.- 20 DE NOVIEMBRE ESQ. EVARISTO JIMENEZ (SAN JUAN TILAPA)</p> <p>F.- BENITO JUAREZ F.- CAMINO A SANTIAGO TLACOTEPEC D.- DESVIACION A SAN JUAN TILAPA D.- CAMINO CAPULTITLAN-TLACOTEPEC D.- CINCO DE FEBRERO I.- INDEPENDENCIA I.- PRIMERO DE MAYO D.- PASEO COLON D.- VIALIDAD LAS TORRES I.- JESÚS CARRANZA D.- PASEO TOLLOCAN I.- ALFREDO DEL MAZO D.- PRIMERO DE MAYO I.- ROBERTO BOSCH D.- INDUSTRIA AUTOMOTRIZ D.- INDUSTRIA AUTOMOTRIZ ESQ. LEONARDO DA VINCI</p> <p>DESTINO-ORIGEN: D*.- INDUSTRIA AUTOMOTRIZ ESQ. LEONARDO DA VINCI F.- INDUSTRIA AUTOMOTRIZ I.- ROBERTO BOSCH D.- INDEPENDENCIA I.- ALFREDO DEL MAZO D.- PASEO TOLLOCAN I.- PASEO COLON F.- CAMINO CAPULTITLAN-TLACOTEPEC</p>	<p>DESVIACION A SAN JUAN TILAPA CAMINO SAN JUAN TILAPA-TLACOTEPEC BENITO JUAREZ 20 DE NOVIEMBRE ESQ. EVARISTO JIMENEZ (SAN JUAN TILAPA)</p> <p>I.- I.- F.- O*.- TILAPA)</p> <p>ATENTAMENTE</p> <p>DELEGADO _____</p> <p>DIRECTOR DE _____</p>

Antes de su análisis, debo reiterar que el estudio técnico transcrito es muestra tangible de la generalidad que existen en la Entidad Administrativa competente, y no obstante que en la práctica a lo largo de los años nos permitió consultar por razón laboral fueron numerosos, sólo se obtuvo éste únicamente para efectos de la presente investigación, cuyo objeto es analizarlo legal y

Alejandro Villa Sanabria



técnicamente pues se trata del único procedimiento en que la autoridad determina una supuesta necesidad del servicio y la forma en que sugiere deba ser satisfecha.

4.4. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ESTUDIO TÉCNICO TRASCRITO.

Reitero por lo importante del tema, que en general los estudios técnicos realizados por la autoridad de la materia siguen el mismo patrón observado en el anterior: hacen una relación de los elementos tales como NOMBRE DE LA POBLACIÓN Y UBICACIÓN; DENSIDAD DEMOGRAFICA; CENTROS EDUCATIVOS Y CULTURALES; CENTROS DE TRABAJO; MEDIO DE VIDA PREDOMINANTE; TIPO DE COMERCIO PREDOMINANTE; VÍAS DE COMUNICACIÓN; MODOS EXISTENTES DE TRANSPORTE; ESTIMACIÓN APROXIMADA DE TRANSPORTE PARTICULAR, para posteriormente señalar su primera conclusión, después programa el servicio, y vierte finalmente su resultado.

109

A continuación analizaremos el transcrito estudio técnico, debiendo agregar que cada cuadro transcrito corresponde a una foja del documento consultado.

Foja 1 del estudio técnico transcrito:

Contenido del documento:

Establece los antecedentes del documento, cuyo objeto es, según el mismo señala, la autorización de un derrotero (ruta por la que la empresa solicitante pretende prestar el servicio público de transporte de pasajeros), la identificación de los puntos en que inicia y finaliza su recorrido que los especialistas de la materia llaman origen-destino, la denominación de la empresa solicitante y el itinerario propuesto por la empresa interesada.

Requisitos de la norma. (De los artículos 205 del Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes abrogado y 19 fracción II del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México).



Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abrogado)	Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México
... l) Nombre de la población y la ubicación municipal o Distrital, en lo que se detecte la necesidad pública de transporte. a) Nombre de la población o poblaciones en que se determine la necesidad pública. ...

Comentario:

Con la cita del municipio sujeto a estudio se cumple con el requisito exigido por la norma. Técnicamente la identificación del lugar también es importante.

Foja 2 del estudio técnico transcrito:

Contenido del documento.

Contiene la segunda parte del itinerario solicitado, continúa con la cita del fundamento legal que lo faculta a realizar el estudio técnico, correspondiente a los hoy abrogados Ley de Tránsito y Transportes y su Reglamento General, los cuales como hemos visto contienen básicamente los mismos requisitos a la norma en vigor. Posteriormente bajo la denominación del nombre de la población y ubicación, se cita cartográficamente al municipio en el que se realiza el estudio, con límites territoriales y coordenadas geográficas.

Requisitos de la norma.

Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abrogado)	Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México
... l) Nombre de la población y la ubicación municipal o Distrital, en lo que se detecte la necesidad pública de transporte. a) Nombre de la población o poblaciones en que se determine la necesidad pública. ...

Comentario.

Es complementario del punto anterior, la identificación del municipio en forma cartográfica es correcta legal y técnicamente. Respecto al fundamento legal, no es un requisito exigido por la normativa.

Fojas 3 y 4 del estudio técnico transcrito:



Contenido del documento:

La foja 3 contiene la densidad demográfica del municipio afecto, en los últimos censos poblacionales, de 1990 y 1995; su índice de crecimiento anual y el calculado para el año 2000, el número de habitantes por kilómetro cuadrado, el número de habitantes dividido en hombres y mujeres. En la foja 4 cita a la población del municipio por cada localidad que, se entiende, componen al municipio objeto del estudio que concluye en la primera parte de la foja 5, en la que determina la población flotante.

Requisitos de la norma.

<p style="text-align: center;">Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abrogado)</p> <p>Artículo 205.- ...</p> <p>II) Densidad demográfica de la región, tomando en cuenta el último censo y el porcentaje de incremento de dicha zona, según las estadísticas en la misma, así como una estimación aproximada de la población flotante.</p> <p>...</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México</p> <p>ARTICULO 19.- ...</p> <p>II. ...</p> <p>b) Densidad demográfica, tomando en cuenta el último censo poblacional y comercial, adicionando la estimación del incremento que se haya registrado durante el tiempo transcurrido desde el año en que se practicaron tales censos a la fecha en que se realice el estudio, así como una estimación de población flotante.</p> <p>...</p>
---	--

Comentario.

La cita es correcta pues con ello cumple el requisito normativo, sin embargo, en este punto inician las observaciones técnicas. Recordando lo que al efecto se dejó sentado en el capítulo II del presente trabajo, este tipo de recopilación de información obedece a objetivos más amplios como es la planificación de redes de transporte y no sólo a una ruta de éste cuya información es más específica, dirigida a conocer las necesidades de transportación del usuario del servicio fundamentalmente a través de encuestas de origen-destino y de observaciones específicas, que en el documento en cuestión no refiere en ninguno de sus apartados. Asimismo, resalta el hecho de que la información señalada no se utiliza posteriormente en ningún tipo de análisis técnicocientífico que sirva de sustento para concluir con la sugerencia de otorgar el derrotero. Si bien cumple con el requisito de ley, se trata de simples datos aislados, técnicamente importantes para prever la



demanda futura, sin embargo no existe análisis alguno, de donde resultan datos sin valor alguno para el documento que se elabora.

Foja 5 del estudio técnico transcrito:

Contenido del documento:

Del apartado referente a los “centros educativos y culturales”, señala que se cuenta con niveles básico, medio, superior, así como escuelas técnicas e inicia un listado de aquellas que dice son las principales.

Requisitos de la norma.

<p>Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abrogado)</p> <p>Artículo 205.- ...</p> <p>III) Centros educativos y culturales. ...</p>	<p>Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México</p> <p>ARTICULO 19.- ...</p> <p>c) Centros educativos y culturales. ...</p>
---	---

2 Comentario.

Los datos citados cumplen el requisito legal, no obstante se trata de información que sigue la suerte de la anterior y de otras que adelante se citan, esto es así pues se trata de información que no se utiliza posteriormente en ninguno tipo de análisis técnico-científico. Si bien cumple con el requisito de ley, se trata de información aislada, técnicamente importante pues como señale en el capítulo II, se trata de importantes centros generadores de viajes, sin embargo para conocer las necesidades de transportación o de movilidad de los usuarios que ahí convergen, es menester sin duda alguna realizar entrevistas origen-destino y observaciones técnicas, que insistiremos a lo largo del presente, no existen en el estudio referido, reiterando el comentario citado en el capítulo II, por **Diego Hernández y Regina Witter:**

De más está decir que poner en tela de juicio el sentido de la existencia de la modelación de la demanda de transporte basado en encuestas OD sería, por lo



“Análisis

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

menos, torpe. En última instancia, constituye un elemento crucial –y probablemente la forma más conveniente- para cuantificar y representar los patrones de tráfico de toda la ciudad.¹⁰⁷

En este sentido, al no existir análisis alguno, los datos son infértiles para el objeto del documento.

Fojas 6, 7, 8 y 9 del estudio técnico transcrito:

Contenido del documento:

En la primera foja mencionada refiere el apartado relativo a “actividades económicas”, en la que cita los sectores primario y secundario, agregando la zona industrial asentada en el Paseo Tollocan, seguido del apartado relativo a “centros de trabajo”, en el que repite prácticamente el contenido del apartado previo. Cita un listado de lo que señala como principales industrias del corredor industrial Toluca-Lerma, en una primera parte se cita la denominación, ubicación y número telefónico de cada empresa, después, viene una segunda lista que concluye en la foja 10, en la que se cita únicamente su denominación y su ubicación, seguido, agrega un sector terciario, en el que se incluye a diversos centros comerciales y el tianguis de los días viernes en el mercado Juárez, que a la fecha ya no existe.

113 Requisitos de la norma.

<p align="center">Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abrogado)</p> <p>Artículo 205.- ...</p> <p>IV) Centros de trabajo. ...</p> <p>VI) Tipo de comercio predominante, con inclusión de las zonas de abastecimiento, así como el horario a que se sujeta el comercio.</p>	<p align="center">Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México</p> <p>ARTICULO 19.- ...</p> <p>d) Centros de trabajo. ...</p> <p>f) Tipo de comercio predominante, con inclusión de las zonas de abastecimiento, así como el horario a que esté sujeto. ...</p>
---	---

Comentario.

Bajo la misma óptica, debo señalar que la información vertida en los apartados señalados si bien cumplen el requisito legal, tienen el mismo destino: se trata de datos que no se utilizan para analizar

¹⁰⁷ Hernández, Diego y otro. *Ob cit.*, p. 32.



científicamente los movimientos de personas que los centros generadores de viajes (como es la industria, mercados y escuelas) causan. **Insistiendo que la nula obtención de información respecto a los posibles usuarios del servicio, provoca que la simple cita de los puntos causantes de viajes sea inútil para el objeto del documento, pues no se vincula bajo ningún parámetro en el resultado del documento en análisis, reiterando que para el conocimiento de las necesidades de movilidad de las personas, el método más efectivo son las entrevistas origen-destino, que no se advierten en ningún apartado del documento.**

En el mismo sentido, resaltan dos argumentos sostenidos en esta parte del estudio en comento, el primero respecto a la zona industrial de Toluca que refiere “...*genera muchos empleos, que a su vez incrementan la demanda de viajes hacia la Ciudad de Toluca.*”, y el segundo, respecto al tianguis que existía en el mercado Juárez los días viernes, señala que: “...*genera muchos movimientos de mercancías, comerciantes y compradores.*”, sin embargo, **debemos precisar que dichas expresiones se traducen en simples opiniones subjetivas de quien realiza el estudio, toda vez que como hemos señalado a propósito de forma reiterada, nunca se realiza un análisis sobre la movilidad de las personas, no se conoce las líneas de deseo, que en el capítulo II, señalamos son los puntos de origen y destino que el usuario cautivo y potencial desea seguir (intenciones de desplazamiento), y que es toral que se conozcan en el diseño de una ruta de transporte con miras a una red de esta naturaleza, a efecto de que el servicio se adecue a los requerimientos del usuario.** Por lo que en concordancia con los anteriores puntos de análisis, podemos señalar que la información es, por mucho, incompleta y meramente **114** descriptiva pues no sirve de sustento para ningún examen técnico-científico.

Foja 10 del estudio técnico transcrito:

Contenido del documento:

En la segunda parte de la foja, refiere las “principales vías de comunicación”, citando las que considera más importantes, para finalizar señala un número aproximado de vehículos privados respecto al apartado relativo a “estimación aproximada del transporte vehicular”.

Requisitos de la norma.



<p align="center">Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abrogado)</p> <p>Artículo 205.- ...</p> <p>VII) Descripción de los principales caminos o vías de comunicación, con indicación del tipo y la jurisdicción a que corresponden.</p> <p>... X) Estimación aproximada del transporte particular.</p>	<p align="center">Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México</p> <p>CULO 19.- ...</p> <p>ARTI Descripción de la infraestructura vial, indicando las principales vías primarias y secundarias de comunicación, señalando en su caso las que fueren de jurisdicción federal y que de manera necesaria deban usarse en ciertos tramos para la satisfacción de la necesidad pública de servicio. En todos los casos se hará el señalamiento de los correspondientes derechos de vía.</p> <p>... k) Estimación aproximada del transporte particular.</p>
---	--

Comentario.

Los dos numerales señalados, cumplen con el requisito exigido por la norma, sin embargo, en identidad a los precedentes, son datos que no forman parte de ningún tipo de análisis técnicocientífico como parte del estudio en que se cita, de donde estamos ante información insignificante, meramente descriptiva, sólo para cumplir el requisito de ley. Según lo vertido en el capítulo II, la Ingeniería del Transporte, señala al respecto que para la planeación de una red de transporte se requiere analizar la infraestructura con que se cuenta el lugar objeto del análisis, como son, entre otros puntos:

- Los volúmenes de tránsito, □ la velocidad de circulación,
 - la capacidad,
 - la longitud.
- 115** Información que en el que nos ocupa no se contienen. Asimismo, en la elaboración de un estudio técnico, la información sobre la ruta, ramo o parada, la Ingeniería en consulta señala que se requiere saber entre otras cosas:
- Longitud de la ruta;
 - Distancias de tramos y entre paradas;
 - Hora de paso de las unidades a nivel de paradas importantes;
 - Terminales;
 - Puntos de control de máxima demanda;
 - Carga que se presenta en la sección de máxima demanda en horas de máxima demanda y horas valle;



- Demanda total de viajes o ascensos pagados totales;
- Velocidad comercial y de operación por ruta y entre puntos de control;
- Ingreso a nivel ruta;
- Ascensos y descensos de usuarios;
- Índice de transbordos entre rutas;
- Características y actividades del usuario, tales como: edad, sexo, ocupación, actitudes hacia el nivel de servicio, puntos generadores;
- Patrones de viaje del usuario: origen y destino, puntos atractores, variaciones horarias;
- Condiciones físicas de la vialidad: número de carriles; pendientes; semáforos; diseño y espaciamiento de paradas; y
- Aspectos relacionados a las condiciones del tránsito: nivel de servicio; estacionamiento; áreas de carga y descarga y cruces peatonales.

Información que no se prevé en la norma legal en análisis ni es recabada en el caso a estudio por la autoridad que lo elabora, por lo que la cita de las vialidades en la forma como lo hace y la estimación aproximada de los vehículos particulares sin formar parte de ningún examen, es mera descripción no útil para el estudio técnico realizado.

Foja 11, 12 y 13 del estudio técnico transcrito:

Contenido del documento:

Contiene el apartado “modos existentes de transportación”, en el que contiene un listado de derroteros (autorizaciones de rutas) de empresas prestadoras el servicio público de transporte en la zona objeto de estudio, contiene el porcentaje de coincidencia entre el derrotero de las **116** mencionadas terceras empresas prestadoras del servicio, con el que se pretende autorizar.

Requisitos de la norma.

<p align="center">Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abogado)</p> <p>Artículo 205.- ...</p> <p>VIII) Medios existentes de transportación con indicación de tipos y capacidad de vehículos, así como clases de servicio.</p> <p>...</p>	<p align="center">Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México</p> <p>ARTICULO 19.- ...</p> <p>i) Medios existentes de transportación, con indicación de los tipos y capacidad de los vehículos, así como clases, modalidades y tipos de servicio.</p> <p>...</p>
---	---

Comentario.



En este punto, el documento cumple medianamente el requisito legal. Esto es así, toda vez que señala parte de los medios de transportación en la zona de estudio como son las rutas de transporte público, sin embargo, omitiendo el requisito de señalar la indicación de tipos, capacidad de vehículos y clase de servicio exigido por la norma en cita, por ejemplo, no se incluye al servicio público de automóvil de alquiler comúnmente conocido como “taxi”, vehículos particulares y demás formas de movilidad que existen.

Ahora bien, considerando lo expuesto en el apartado precedente, tenemos que la norma es incompleta, pues como hemos visto, en relación al tema a estudio, o sobre la oferta del transporte, la ingeniería requiere conocer los componentes y características de la oferta, mediante la realización de encuestas directas a autoridades y transportistas, realizando estudios de campo que midan el transporte público y el privado; respecto al servicio público, la información debe originarse de las empresas concesionarias: número de derroteros y paradas; horario y tiempo de recorrido; frecuencias en horas pico (*de mayor afluencia*) y horas valle (*de menor afluencia*); tarifas; características de sus vehículos como marcas, modelos, capacidad, estado físico y depósitos. Sobre su operación: número de pasajeros transportados; recorridos por vehículo; personal en la empresa como salarios, edades y sexo; ingresos, gastos, así como inversiones en edificios y talleres. Respecto a la información de vehículos particulares, su número y características de utilización; vehículos nuevos y usados; encuestas en hogares. Posteriormente será vital analizar los datos. Cuestión que evidentemente el documento no reúne, por lo que su información es inútil para el objeto del analizado estudio técnico.

Foja 14, 15, 16, 17 y 18 del estudio técnico transcrito:

117 Contenido del documento:

Se trata de la parte más importante del documento. Contiene el apartado de “programación del servicio”, en la que utilizando una serie de fórmulas y análisis matemáticos, relativas al tiempo de recorrido, tiempo de terminal, tiempo de ciclo o vuelta, velocidad comercial, velocidad de operación, intervalo de paso y parque vehicular, el resultado de tales operaciones es únicamente el número de autobuses que la ruta o derrotero requiere. Contiene asimismo, un apartado denominado “recomendación”, en la que se hacen aseveraciones importantes y delicadas que adelante



analizaremos. Finalmente a fojas 17 y 18 se fijan el parque vehicular, el horario, la frecuencia y el llamado itinerario, que es el origen y destino de la ruta autorizada.

Requisitos de la norma.

<p>Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes (abrogado)</p> <p>Artículo 205.- ...</p> <p>IX) Necesidad de transporte, indicando las deficiencias del existente, así como horarios, tarifas o itinerarios de los mismos.</p> <p>... En su caso proposición del lugar más adecuado para el establecimiento de bases, paradas o terminales de los servicios que se pretenden establecer.</p> <p>XII)</p> <p>...</p>	<p>Reglamento del Transporte y Servicios Conexos del Estado de México</p> <p>ARTÍCULO 19.- ...</p> <p>j) Necesidad de transporte indicando las deficiencias o insuficiencias del existente, horarios, tarifas e itinerarios, así como nivel de ocupación de los vehículos en los diferentes horarios.</p> <p>m) Propuesta de los lugares más adecuados para el establecimiento de bases, paraderos, lanzaderas o terminales.</p> <p>...</p>
---	---

Comentario.

Antes de analizar el contenido de los apartados en cita, es menester recordar lo que respecto a la programación del servicio señala la ingeniería del transporte. Los autores consultados nos dicen que es la elaboración del plan de operación de la ruta y entre los principales parámetros a definir se encuentran: la capacidad del vehículo; el intervalo (fracción de tiempo, entre dos salidas sucesivas de vehículos); el horario de servicio; la elaboración de itinerarios (cantidad de servicio a prestar durante los diversos periodos del día conforme a la demanda existente), y la determinación del tipo de vehículo, todo ello sustentado en la cuantificación de la demanda determinando las matrices que muestran el origen y el destino de los viajes en distintos modos de transporte y conteos de tráfico a lo largo de los principales ejes de transporte y en puntos determinados.

En este sentido, de la simple lectura al apartado en comento, se advierte con claridad que en la programación del servicio realizada en el documento que se analiza, no se da cuenta de los **118** principales parámetros que señalan los especialistas de la materia: no hay referencia a la capacidad de los vehículos afectos al servicio; se imponen sin mayor análisis conceptos como el intervalo, el horario, la frecuencia, y no determina el tipo de vehículo a utilizar.



“Análisis jurídico del procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

En efecto, de la “programación del servicio” del estudio técnico objeto de la investigación, se desprenden los siguientes comentarios:

a) Del punto relativo al Tiempo de recorrido, visible en la foja 14, se establece la velocidad media de desplazamiento en 20 Km./hr., sin mayor justificación. Por su parte, respecto al tiempo de terminal, los autores consultados **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**, ofrecen la siguiente fórmula para conocerlo:

$$\square = \frac{t_t}{t_r}$$

Señalan que el coeficiente \square , depende de las condiciones de trabajo, del tránsito, de las variaciones en el volumen de pasajeros y otros factores locales. En el estudio en análisis, no se hace ningún juicio de valor al asignarle un número que señala como “promedio”.

b) La siguiente duda que salta del apartado que nos ocupa, está en el punto correspondiente al “Tiempo de Ciclo o Vuelta (Tc)”, visible en la foja 15, en el que señala que se conoce a través de la fórmula $Tc = (Tr + 2 \cdot Tt)$, que después de realizar le resulta la cantidad de 144 minutos, que más adelante utiliza para conocer el número de autobuses que tendrá que utilizar (foja 16, relativo al tema “parque vehicular”), sin embargo, los teóricos consultados **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**, señalan que la fórmula a utilizar es la siguiente:

$$“Tc = 2(Tr + Tt)”^{108}$$

Por lo que tomando las cantidades utilizadas por el responsable del estudio técnico en cuestión, tenemos el resultado siguiente: $Tc = 2(100 + 17)$

$$= 234 \text{ minutos}$$

Debo resaltar que la cantidad resultante tiene una variación de noventa minutos, que adelante se utilizará oportunamente.

¹⁰⁸ Molinero Molinero y otro. *Ob cit.*, p. 415.



c) Respecto a los intervalos, en el estudio técnico analizado, se obtiene de la siguiente manera: **119**

“se propone un intervalo de paso de $i = 10$ minutos, que se considera el adecuado para cubrir la demanda de transporte público *observada*.” ¹⁰⁹

Al respecto, los multicitados **Molinero Molinero y Sánchez Arellano**, señalan:

“La frecuencia que dará la capacidad necesaria para cumplir con la demanda de obtiene dividiendo la carga en la sección de máxima demanda entre el número promedio de pasajeros asignados a cada vehículo a través de la selección de un valor para el efecto de ocupación (□□□□esta frecuencia se expresa como:

$$f = \frac{P}{\square\square\square\square C_v} \quad 150$$

Debo agregar que el objeto de la cita anterior, no es explicar la fórmula, ni tratar de entenderla, pues ello corresponde a los expertos en la materia, es simplemente dejar claro que en el estudio técnico materia del presente trabajo, no sólo no se reúne la información elemental a analizar, sino que se utilizan variables a consideración del criterio personalísimo de quien lo realiza.

d) En el apartado de “parque vehicular”, es importante señalar que en el documento en análisis se sugiere otorgar la autorización del derrotero con 15 autobuses, sin embargo, en el inciso b) del presente análisis, aclaramos el error en que se incurre al utilizar una fórmula incorrecta y que al utilizarla cabalmente, según los autores citados, el resultado varía por mucho. De ahí que al realizar el cálculo de la expresión correspondiente al parque vehicular: $N = Tc/i$, propuesta por los Maestros ya citados, en el estudio resulta los mencionados 15 autobuses, sin embargo al utilizar los números correctos, tenemos lo siguiente: $N = 234/10$, luego entonces, el resultado es 23.4 autobuses y no los 14.4 resultantes al responsable del estudio que después sin justificación se convierten en 15, es decir, que bajo el criterio utilizado en el documento en cuestión, los autobuses que debieron autorizarse son 24 y no 15.

¹⁰⁹ *Supra*. Estudio técnico citado a foja 100 a 104. ¹⁵⁰ Molinero Molinero y otro. *Ob cit.*, p. 409.



e) La foja 16¹¹⁰ concluye con la recomendación que el responsable de la elaboración del documento hace, señala que: “...se ha *detectado la necesidad de transportación de los habitantes de San Juan Tilapa y Capultitlán...*”, agrega que las coincidencias con derroteros de terceras **120** empresas prestadoras del servicio en la zona “...*no son sustanciales...*” y concluye con su recomendación de “...*dar respuesta positiva a la solicitud presentada por (nombre la de la empresa solicitante)...*”.

Seguidamente, a foja 17, se establece el parque vehicular, el horario y la frecuencia, posteriormente señala el recorrido a seguir, es decir, la ruta del origen al destino que la empresa interesada debe observar en la prestación del servicio. Tal documento finaliza con la firma de las autoridades responsables de su elaboración.

Al respecto, es menester hacer algunas observaciones que estimo pertinentes:

A lo largo del presente análisis y resultado de lo señalado en el capítulo II, de la presente investigación, para un estudio técnico eficiente resulta indispensable conocer los puntos de origen y destino que el usuario cautivo y potencial desea seguir (intenciones de desplazamiento), que se conocen a través de entrevistas origen-destino y observaciones técnicas, de ahí que se exprese haber detectado la necesidad de transportación de los habitantes de dos comunidades del municipio sujeto a estudio, resulta por demás aventurado pues no se cuenta con ningún sustento que así lo acredite. Asimismo, el hecho de agregar que existen puntos de coincidencia con otras empresas pero que no son sustanciales, pueden resultar violatorios de los derechos e intereses de terceras empresas prestadoras del servicio, tanto más que en el estudio técnico, en específico en el apartado relativo a “modos existentes de transportación”, se citan derroteros con los que existen coincidencias variadas que en la ruta de una tercera empresa es hasta del 60%, donde deberíamos preguntar al representante de dicha transportista si dicha coexistencia de ruta no afecta a sus intereses, es importante acotar que no obstante dicho estudio técnico se realizó con fundamento en el Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes abrogada, el Reglamento del Transporte en vigor, señala que las nuevas autorizaciones de derroteros no deberán tener coincidencias de más de 20% con los ya existentes.

¹¹⁰ *Supra*. Estudio técnico citado a foja 100 a 104.



Finalmente, respecto a la asignación del horario, la frecuencia y el llamado itinerario, que es la ruta a seguir por la empresa interesada en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, no se hace ningún análisis, no se justifica ni de manera indiciaria el sustento de su origen.

4.4.1. LOS ESTUDIOS TÉCNICOS. NATURALEZA JURÍDICA.

121

Bajo el marco señalado, debemos agregar que otro problema que aqueja al sector, es la naturaleza jurídica de los estudios técnicos, pues no son actos administrativos, son actos preparatorios para emitir un acto administrativo por parte de la administración pública en ejercicio de sus funciones, consistentes en el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones. El hecho de que la autoridad tenga la potestad de tomarlos en cuenta o no para emitir un acto decisorio, redundando en perjuicio del transporte, puesto que no permite que en su elaboración se sujeten a un parámetro estricto en la materia; aunado a lo expuesto, de la práctica sabemos que, esa potestad que tiene la autoridad, es mal entendida pues se usa a voluntad personal en perjuicio del interés general.

Finalmente, resalta el hecho de que el marco legal del transporte, nada refiere respecto a la persona o profesionista que deba realizar los estudios técnicos, menos aún sobre la autoridad que tome la decisión derivada de ellos, por lo que considero que el hecho de que quien detente esta responsabilidad no sea instruido en el tema, o que no que tenga la experiencia necesaria para hacerlo es un error elemental, pues en nuestra Entidad, el estudio técnico es la célula, la base, el único sustento de la planificación del sistema, por lo que se abandona el servicio al criterio de quien difícilmente entiende el alcance de su responsabilidad.

4.5. CONCLUSIÓN AL ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS.

De lo expuesto, deducimos que la información requerida por la legislación actual, prácticamente no tiene ninguna razón técnica-científica de ser, pues son disposiciones incompletas que permiten a los titulares de los cargos de autoridad aplicar su criterio en la forma que se advierte en el ejemplo analizado.

Respecto a la información recabada, el estudio técnico observado no establece una base de datos con información que permita la planeación efectiva del diseño y operación en ningún nivel, como se indica en el capítulo I del presente trabajo. Ha quedado claro que en la forma que se realizan, se agregan una serie de



datos numéricos que si bien pudieran servir de referencia para efectuar un estudio en forma, en específico respecto a una red de transporte, su utilidad en los ejemplos citados queda limitada a cumplir los requisitos de ley que no trascienden en un estudio detallado, pues no existe análisis alguno de dicha información en el apartado que contiene las operaciones **122** elaboradas respecto a la programación del servicio, menos aún para determinar sobre la afirmativa que se vierte en relación a la supuesta existencia de la necesidad del servicio. No existen elementos técnicos ni legales que permitan pasar al siguiente nivel: la planeación efectiva del diseño y operación a nivel ruta, sistema y red de transporte.

Respecto al resultado que se obtiene con el estudio técnico en análisis, resulta delicado lo que la autoridad de transporte realiza. En una manera simple, sin método, sin análisis y como hemos visto, sin información básica o elemental que permita conocer la demanda real y objetiva del servicio, determina que ésta *sí existe* y que tiene que ser atendida, conclusión que sin duda no tiene sustento científico alguno y por tanto se trata de argumentos falaces. Indudablemente dichas expresiones se hacen sin recabar formal u oficialmente ninguna clase de información elemental que hemos citado en párrafos anteriores y sobre todo lo vertido en la segunda parte del capítulo II de la presente investigación. Desprovisto de información cierta, trata de cumplir la requerida por la norma que por el formato utilizado nada aporta, no refiere si hubo aforos, cuestionarios, no hace análisis a la vialidad, al tránsito y/o a los usuarios. En suma, no conoce la demanda potencial, ni la atendida y tampoco la insatisfecha. La determinación respecto a la aparente existencia de la necesidad del servicio en la forma en que se elaboran los estudios analizados son una suposición, de ahí que al desconocer completamente la información básica, su argumento es necesariamente una figuración personal, legitimada por el servidor público responsable de su elaboración mediante el estudio técnico.

Respecto a la programación del servicio, es evidente que la falta de información en los estudios técnicos realizados por la autoridad de transporte implica necesariamente lo viciado de su resultado.

Aunado a todo lo expuesto, la conclusión de dicho documento denominada “conclusión”, no podía ser diferente a las inconsistencias que a lo largo del mismo su servidor ha advertido. El estudio técnico tienen un resultado incluyente: señala que su conclusión obedece a los análisis de campo y documental de los que se ha detectado la necesidad del servicio a los usuarios a fin de transportarse a ciertos puntos; que no existen afectaciones a los derroteros existentes de diversas empresas; que



se recomienda otorgar una respuesta favorable; fija el número del parque vehicular y finalmente señala una frecuencia y un horario. De todo lo expuesto, ha quedado demostrado que hay una total falta de información para el objetivo propuesto, por tanto, sus variables son inconsistentes como simples conjeturas y por ende su resultado es discutido.

123

Debo agregar que el inciso L), de la fracción II, del artículo 19, del comentado Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos, señala:

“I) Análisis de los principales desplazamientos de personas, para los que no se tiene servicio público de transporte o que teniéndolo es insuficiente.”¹¹¹

Si bien la normativa anterior, es decir el Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México abrogado, no preveía dicha disposición, es la única, aunque ambigua, posibilita, para que la autoridad se obligue a realizar todo el proceso que la ingeniería de transporte indica, sin embargo indudablemente no hay voluntad de cumplirla. Es letra muerta.

Sin duda, el ejemplo vertido es claro por cuanto a las limitantes de quienes representan a la autoridad. No obstante, debo advertir de manera respetuosa, que no es mi objeto exhibir a las personas o empresas que en ellos intervienen. Se trata sólo de acreditar fehacientemente que el proceso de otorgamiento de concesiones como única línea de acción de la planificación del transporte, no cumple los requisitos de la ley ni de la ciencia, y en consecuencia, el resultado del mismo es censurable.

Con la técnica utilizada, no existe relación causal de la información recabada con las operaciones algebraicas elaboradas en la programación del servicio; menos aún con la declaración de existencia de necesidad del servicio ni con el resultado final, que a mi parecer es científica, operativa y prácticamente absurda, viciando la ruta implicada y el sistema de transporte, de ahí la gravedad de que su resultado sea el fundamento para emitir un acto relativo a la prestación del servicio que nos ocupa y que como hemos dejado claro, es la única forma en que se planifica el sector y la forma como se llevan a cabo, sólo abonan al desorden en el campo.

¹¹¹ Consultado en la página web: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig118.pdf>. Loc. cit.



Lo oscuro de dicho proceso hace que el responsable de su elaboración aplique la subjetividad de su opinión sobre el interés general al elaborar un documento de esta naturaleza. Asimismo, realizados a solicitud de una empresa o asociación interesada, los estudios están afectados de objetividad, de donde se desprende que no existe un estudio técnico en sentido negativo, es decir, que señale que la necesidad está satisfecha y que la solicitud no es afirmativa. Es un procedimiento de mera adecuación de números a la solicitud del interesado, o en otras palabras, **124** una validación del servicio que el transportista seguramente ya viene operando y que trata de regularizar. Hecho que estimo conveniente para la autoridad, para la empresa y para el público usuario, sin embargo, debería ser objetivo, ajustado a reglas específicas, no a simples elucubraciones. El hecho de ordenar lo solicitado bajo las características que hemos visto, origina que se cuestione el hecho de hacer a un lado la demanda del servicio existente, que hasta la fecha no se ha obtenido, así como el afectar a empresas ya establecidas por permitir el servicio en rutas autorizadas, y sobresaturar vialidades con lo que ello conlleva: contaminación visual, auditiva, atmosférica, sin mencionar la aportación al congestionamiento vehicular.

4.6. ANÁLISIS AL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES.

En opinión del tesista, el procedimiento establecido para satisfacer la necesidad del servicio de transporte adolece de forma y de fondo para dar cumplimiento a la máxima establecida en el Libro Séptimo del Código Administrativo que en su artículo 7.2 fracción II, cuya finalidad es contar con un transporte eficiente, seguro y de calidad, o de los principios dispuestos en el artículo 5 de la Ley de Movilidad de la Entidad. Esto es así toda vez que no existe un procedimiento que determine la forma en que deberá planearse el transporte ya no como sistema integral sino en forma adecuada a cada región, colonia, ni siquiera para alguna ruta de una empresa particular; en el procedimiento actual se otorgan concesiones, permisos o autorizaciones, que son actos complementarios mediante un criticable método que no se apega ni a la ley, ni a la ciencia.

Casos que desafortunadamente son ejemplo de la generalidad que afecta al sistema de transporte en la Entidad cuyo desorden por la falta de planeación se refleja a diario en las calles. Parte del problema que lo aqueja son las disposiciones legales en vigor, que recogen ideas de la anterior legislación que adolecía de la misma causa.



Bajo este parámetro, si no se adecua la norma a las necesidades sociales de nuestro tiempo, estaremos permitiendo que el transporte siga sumido en el abandono, que su planeación se someta a personas sin el conocimiento suficiente en materia de legalidad, de ingeniería del transporte, de tránsito y vialidad, de urbanismo, de ecología, de sociología y en fin, de todas las ramas del conocimiento científico que deben participar en su planificación.

4.7. CIUDAD DE CURITIBA, PARANÁ, BRASIL.

Finalmente, teniendo presente que el propósito fundamental de la planificación del transporte es

125

mejorar las condiciones de movilidad de personas y bienes mediante equipos de transporte eficiente, como dato relacionado directamente al tema que nos ocupa, sugiero estudiar el sistema de transporte que tiene la ciudad brasileña de Curitiba.

Es la capital del Estado Brasileño de Paraná, y llama la atención por contar con un sistema de transporte masivo, con visión del proceso de ocupación urbana, tiene un sistema vial ternario de ejes estructurales, compuesto por carriles exclusivos para el tráfico de autobuses bordeados por vías de tráfico lento para uso local y por vías rápidas en las direcciones centro-barrios y barrioscentro.

Cuenta con diversas líneas, como las directas, en las que los autobuses circulan a mayor velocidad y el embarque se efectúa en estaciones tubulares, interbarrios que permiten la conexión entre dos barrios de la ciudad, sin tener que pasar por el centro, convencionales que atienden las áreas menos pobladas y alimentadoras que conectan los barrios y terminales estratégicamente ubicadas.

En dicha ciudad transitan 1,650 autobuses, entre convencionales, articulados y biarticulados, recorriendo el equivalente a 300 mil kilómetros, transportando 1.3 millones de pasajeros. Su sistema permite que un pasajero haga varios recorridos en diferentes líneas con un mismo pasaje. El sistema es operado por empresas privadas, bajo el control estricto del municipio que establece los itinerarios, pagando por kilómetro recorrido y no por pasajero transportado. Esto evita un exceso de autobuses en los recorridos más rentables y la falta de ellos en los recorridos menos interesantes.

Es una interesante solución que debería consultarse por las autoridades a efecto de conocerla y tomarla como ejemplo para el planteamiento de soluciones al problema del transporte. La bibliografía en internet es amplia.



4.8. LA INGENIERÍA DEL TRANSPORTE COMO SUSTENTO DE LA PLANIFICACIÓN DEL TRANSPORTE.

He reiterado que de la objetiva confrontación entre los argumentos que plantean los teóricos en materia de ingeniería de transporte ha sido desarrollado en el capítulo II de este trabajo, respecto a la planeación del servicio, con los estudios técnicos citados, existe una diametral diferencia, que hacen prácticamente ineficaces e ineficientes aquellos que lleguen a realizar la autoridad. Su

conclusión obedece a simples conjeturas, a meras opiniones subjetivas, carentes de todo valor científico.

126

De ahí que se requiera establecer el método a seguir para una seria investigación sobre la necesidad del servicio. A mi personal punto de vista, la ingeniería de transporte debería contemplarse en la ley, o bien, remitirse a un reglamento, manual, norma técnica, o reglamentación alguna que prevea la forma en que debe estudiarse el servicio público de transporte, al usuario, al transportista o concesionario, para que en el ánimo de mejorarlo, se estudie, se analice y se emitan las acciones que correspondan y que aunado a ello, el resultado sea obligatorio para la autoridad y que las decisiones que se tomen sobre el servicio, deriven necesariamente del plan maestro.

Hemos visto en capítulos anteriores, que ésta rama de la ingeniería es la ciencia encargada de la planeación, diseño, construcción y operación de los sistemas de transporte, cuyo objetivo es movilizar personas con eficiencia, en circunstancias de igual y calidad para todos. De ahí su importancia, su valor para tomarse en cuenta, pues de la lectura al primer artículo de la ley de movilidad, tiene un idéntico objeto a la ingeniería en cita, señala dicho numeral:

“**Artículo 1.** Objeto de la Ley. La presente Ley ... tiene por objeto establecer las bases y directrices a las que se deberá sujetar la Administración Pública para planear, regular, gestionar y fomentar la movilidad de las personas en el Estado de México...”

112

Recordemos que en el capítulo segundo en el que tratamos lo relacionado al método de planificación del transporte, mencionamos que la utilización de un proceso de esta naturaleza muestra su eficacia

¹¹² Consultado en la página web: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/ago126.PDF>. Loc. cit.



en economías donde la existencia de recursos financieros es cada vez más crítica y se hace necesario utilizar los pocos recursos económicos de una manera óptima y sostenida.

Se requiere que un profesionalista de la materia, o aún más, un grupo interdisciplinario, sea el responsable de elaborar ese elemento celular de la planificación o la planeación del sistema mismo, pues como señalan los especialistas de la ciencia, la ruta implica pertenecer a un sistema, y éste, a toda una red de transporte; una red que desafortunadamente no existe ni siquiera se prevé en el marco legal en vigor.

127

4.9. COMENTARIO FINAL.

Al tenor del marco teórico expuesto y bajo los elementos prácticos analizados, estamos en posibilidad de concluir lo siguiente:

Se trata de un tema actual y trascendente; tanto más que el objeto de la reciente Ley de Movilidad afecta directamente al servicio público de transporte, incluyendo un subprograma en el próximo Programa Estatal de Movilidad.

El marco legal no contiene exigencia concreta y clara en el sentido de establecer un sistema integral o red de servicio público de transporte.

El procedimiento previsto en la fracción II del artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, es una norma técnicamente incompleta, pues no obliga a la autoridad a elaborar un estudio técnico conforme a las reglas dispuestas por la Ingeniería del Transporte.

Las normas dispuestas en la fracción II del artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, son disposiciones laxas, genéricas, ambiguas. Para

aportar elementos válidos a la finalidad del Libro Séptimo, al tiempo que lo hace para el plan estatal de movilidad, se requiere normar la forma en que la autoridad deba investigar la necesidad del servicio, bajo principios y procedimientos establecidos por la Ingeniería del Transporte.

Los estudios técnicos adolecen de requisitos legales y técnico-científicos específicos para determinar la necesidad del servicio de transporte. Aun si fueran legalmente válidos, serían técnica



o científicamente nulos pues no reúnen la mínima información para su elaboración, y la que se vierte en ellos es infértil, nada tienen que ver en el examen realizado al no vincularse bajo ninguna razón. Contienen variables que obedecen a simples suposiciones. El objetivo actual es un otorgamiento discrecional por quien ostenta la autoridad, según las peticiones del transportista y no de la demanda real existente.

El esquema actual de planificación se limita a otorgar actos administrativos bajo un esquema obsoleto, oscuro, impreciso y técnicamente incompleto, que por necesidad es ilegal e ineficaz. **128**

La falta de precisión en la norma implica en la práctica que no existe planeación en el sector pues dichas disposiciones no aportan mucho a la finalidad del marco legal. Que quien representa a la autoridad no tiene como principio la disposición a realizar el mejor de los esfuerzos en el cumplimiento de la máxima diligencia del servicio, que agravia también la máxima prevista por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en el sentido de cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

En la forma en que los representantes de la autoridad otorgan, autorizan o permiten los actos administrativos relativos al servicio público de transporte de pasajeros, jamás se alcanzarán los principios que persigue el marco legal, como son contar con un transporte eficiente, seguro y de calidad.

Mientras no se corrijan las disposiciones legales, así como otras tantas que no permiten el desarrollo del transporte, éste servicio seguirá hundido en el olvido, el desorden, y la anarquía.

Finalmente, debe otorgarse el justo valor a los especialistas de la materia, como son los Ingenieros de Transporte, para que en un trabajo conjunto, propongan la normativa que deba cubrir los requisitos que señalen para realizar no sólo un estudio técnico, sino establecer toda una red de transporte.

En resumen, podemos deducir lo siguiente:

Apoyados por expertos en Ingeniería de Transporte, se sugiere la modificación a la fracción II del artículo 19 el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos, o la elaboración de una norma
Alejandro Villa Sanabria



técnica para el efecto de establecer un programa de red de transporte, en la que se establezca la técnica, forma y términos que obligue a la autoridad a conocer la demanda del servicio y partir de ese supuesto para la planificación del transporte como red de servicio público, así como para el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones afectas a la misma.

La Secretaría de Movilidad deberá contar con una Dirección de Ingeniería del Transporte, encargada de la planificación de una red de transporte y todos los actos relativos a ella.

129 El titular de la Dirección de Ingeniería de Transporte, deberá ser una persona experta en la materia con sobrada capacidad y experiencia.

Integrar un grupo interdisciplinario que decida sobre la legalidad y viabilidad científica de todos los estudios técnicos que se realicen.

CONCLUSIONES

RESPECTO AL CAPÍTULO I, ESTIMO LAS SIGUIENTES:

1. El hombre es un ente social cuyo sentido de autoridad establece reglas de obediencia; crea la figura jurídico-política del Estado, como forma de resolver sus diferencias. Así surge el derecho, como normas que estatuyen deberes y obligaciones, para el gobierno y sus instituciones, como para el hombre en sociedad.
2. La ciencia de la administración pública, es el conjunto de actividades cuyo fin es el interés público, fortalecida con el Estado moderno pues sus actos tienen la calidad de públicos por tratarse de acciones propios del ente estatal. Por su parte, el derecho administrativo es una disciplina de reciente creación, cuya historia se está en pleno desarrollo.

13

0 3. Nuestro país cumple con la sistematización sustantiva como adjetiva del derecho administrativo. Nuestra Entidad federativa, cuenta con códigos que plasman el objetivo de organizar al gobierno, sus acciones, sus responsables y los límites del poder público.

4. El servicio público es la satisfacción de una necesidad, en la que intervienen las personas prestatarias, los usuarios a quien se dirige y el régimen que lo regula. Concesión, por su parte es un término multivalente, cambiante según le época y el Estado que lo ha utilizado.



5. El transporte atiende la necesidad vital del ser humano relativa a su traslado. Históricamente ha evolucionado a la par del crecimiento social, cultural y económico del hombre. El avance de los modos de transporte, ha tenido influencia de diversas disciplinas científicas como la ingeniería del transporte, que estudia el medio transportador y la estructura que el servicio implica.

RESPECTO AL CAPÍTULO II, ESTIMO LAS SIGUIENTES:

1. El derecho administrativo es el conjunto de normas que determinan la organización y actuación de la administración pública en sus tres niveles, regulando sus actividades con sus gobernados y entre las propias dependencias que la conforman.
2. El servicio público es una actividad satisfactora general, de tipo federal, estatal o municipal, puede ser prestado por un particular o por la propia administración pública, a cambio de una contraprestación, sujeta a la política pública y la toma de decisiones del Estado.
3. La concesión administrativa es la habilitación por parte de la administración pública, como prestador del servicio público, mediante licencia, permiso, autorización, aviso o registro, controlado mediante el régimen jurídico específico.
4. En el Estado de México, el transporte de pasajeros constituye un servicio público cuya prestación corresponde al Gobierno del Estado, quien puede prestarlo directamente o a través de concesiones, que se otorguen en términos del Código Administrativo y el Reglamento de la materia.
5. El transporte es un medio de comunicación cuya operación incluye diversos medios e

13

1 infraestructuras, es un satisfactor, un factor estratégico que permite la movilidad de integrantes, mercancías y acceso a la información, por lo que del Estado debe asegurarlo, regularlo y controlarlo. El transporte de personas, es el servicio público que se accede mediante el pago de una tarifa fija, que debe prestarse en servicios regulares, rutas, horarios y paradas establecidas y requiere de planeación, organización, diseño, construcción, mantenimiento, conservación, control de operación para su correcto funcionamiento.



6. La Ingeniería del Transporte es la ciencia que tiene como finalidad movilizar personas con eficiencia en cuanto al uso de los recursos, del ambiente, seguridad en el tránsito y equidad social. El proceso de planificación del transporte requiere objetivos precisos, tiempos y procesos a realizar, mediante una base de datos que refleje las necesidades de la población, el dónde y el cómo se traslada el usuario, la oferta y la demanda, recabada mediante diversos medios, como las obligadas observaciones relativas a los vehículos y las encuestas a los usuarios del servicio.

RESPECTO AL CAPÍTULO III, ESTIMO LAS SIGUIENTES:

1. El transporte en nuestro país se norma y regula cuenta en los tres ámbitos de gobierno mediante sus correspondientes leyes y reglamentos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere a los servicios públicos, en las garantías de libertad, igualdad, propiedad, en la prohibición de monopolios. En el Estado de México, la Constitución local dispone que la Secretaría de Movilidad es la Dependencia encargada de planear, formular, dirigir, coordinar, gestionar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas, programas, proyectos y estudios para el desarrollo del sistema integral de movilidad, incluyendo el servicio público de transporte de jurisdicción estatal y de sus servicios conexos. Finalmente los municipios por facultad constitucional tienen a su cargo determinados servicios públicos.
2. En nuestra Entidad Federativa, el Libro Séptimo del Código Administrativo reglamenta el servicio público de transporte de pasajeros, estableciendo su clasificación y características; dispone que el transporte de pasajeros constituye un servicio público cuya prestación corresponde al Gobierno del Estado, quien puede prestarlo directamente o a través de concesiones. El Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, señala las reglas para el otorgamiento, modificación y extinción de concesiones, **132** permisos, autorizaciones, así como de su rescate; precisa las reglas para la operación del servicio, incluyendo a los operarios y bienes afectos a la prestación del servicio.
3. En materia de transporte, el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Movilidad, es la autoridad competente. Al titular de esta Dependencia corresponde el estudio, planeación, trámite y resolución de los asuntos que le son atribuidos. Orgánicamente la Secretaría cuenta con diversas autoridades con atribuciones propias.



“Análisis

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

4. El otorgamiento de concesiones deja a la opinión subjetiva del titular del ramo, determinar si se llevan a cabo o no estudios técnicos, sin establecer el criterio que debe seguir, prejuzgando sobre la necesidad de un servicio público cuya característica es de interés general.
5. El artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos de la entidad, establece que el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, se sujeta a que la autoridad de transporte determine si es o no procedente realizar estudios técnicos para declarar la existencia de necesidad pública de transporte. Del marco legal de la Entidad en materia de transporte, no se advierte un programa o esquema de la planeación de dicho servicio público, por tanto, al sujetar el otorgamiento de concesiones a la necesidad pública y ésta a su vez se determina únicamente por los estudios técnicos, son éstos la única forma de planeación en el Estado de México.
6. La fracción segunda del artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, establece el procedimiento que la autoridad deba seguir para investigar la necesidad del servicio, sin establece una relación de estudio científica entre la información que obliga a recabar.
7. No existen objetivos de planificación del transporte público, no existe normativa que regule la recopilación de información para conocer realmente la oferta y la demanda de viajes, las características y necesidades del usuario, los niveles de servicio y calidad. Contiene únicamente reglas implícitas para tomar decisiones sin sustento en estudios profesionales. No existen disposiciones dirigidas a contar con un sistema integral de transporte.

133 RESPECTO AL CAPÍTULO IV, ESTIMO LAS SIGUIENTES:

1. La reciente Ley de Movilidad del Estado de México remite a las disposiciones del Código Administrativo del Estado de México, que a su vez, remiten a las del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, y siendo el numeral 19 del Reglamento en comento, el único fundamento que justifica el proceso de otorgamiento de los actos relativos a dicho servicio público, implica que se trata de la única línea de trabajo o de acción de la administración pública para planificar al sector.

Alejandro Villa Sanabria



2. El marco legal en materia de transporte no contiene disposición alguna respecto a la existencia, diseño o proyecto de algún plan maestro en materia de transporte como objetivo estratégico del sector. El proceso de otorgamiento de concesiones es la única línea de acción de la planificación del transporte.
3. La fracción II del artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, contiene un procedimiento científicamente incompleto. En la actualidad, los estudios técnicos hacen una simple relatoría aislada de información nunca utilizada en un análisis técnico-científico profesional sobre la movilidad de las personas, sobre el condiciones físicas de las vialidades, sobre las del tránsito ni sobre el transporte existente, para fijar su conclusión, la programación del servicio, y su resultado final; la ingeniería del transporte exige una base de datos que dirija la investigación a conocer las necesidades de transportación del usuario, sus intenciones en desplazarse, los centros generadores de viajes, son las encuestas de origen-destino y de observaciones específicas elemento sine qua non, que en el procedimiento actual resultan simples opiniones personales, suposiciones de quien los realiza y de quien los autoriza, a las que arriba sin análisis de campo ni documental bajo la adecuación de cifras cuyo origen no se justifican.
4. Por su naturaleza jurídica los estudios técnicos son actos preparatorios para emitir un acto administrativo por parte de la administración pública en ejercicio de sus funciones que pueden ser o no tomados en cuenta para emitir un acto decisorio por la autoridad.
5. El procedimiento para determinar la necesidad del servicio de transporte adolece de forma y de fondo para cumplir la finalidad de contar con un transporte eficiente, seguro y de calidad.

13

4 6. Como ciencia responsable de la planeación, diseño, construcción y operación de los sistemas de transporte, los expertos en Ingeniería del Transporte, deben proponer la forma y términos de reglamentar una red de transporte, bajo principios y procedimientos determinados para la planificación del sistema de transporte, que implique una red de transporte.

PROPUESTA.



“Análisis

jurídico del

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de

transporte de pasajeros en el Estado de México.”

Modificar la fracción II del artículo 19 del Reglamento el Transporte y Servicios Conexos del Estado de México, que prevea la forma en que debe realizarse un estudio en materia de transporte público de transporte de pasajeros, cuyo resultado sea **obligatorio** para la autoridad y que las decisiones que se tomen sobre el servicio, deriven sin **excepción** del plan maestro que establezca necesariamente como objetivo establecer una red de transporte.



<p>Artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México.</p> <p>DICE:</p>	<p>Artículo 19 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México.</p> <p>DEBE DECIR:</p>
<p>ARTÍCULO 19.- El procedimiento para el otorgamiento de concesiones por concurso, se sujetará a lo siguiente:</p> <p>I. Con base en los planes de desarrollo urbano y sus programas y atendiendo al avance de los mismos, de oficio la autoridad de transporte determinará durante el mes de febrero de cada año si es o no procedente realizar estudios técnicos para declarar la existencia de necesidad pública de transporte que deba ser satisfecha con servicios de nueva creación.</p> <p>II. En caso de que se determine la realización de estudios para declarar la existencia de necesidad pública de transporte, éstos deben contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Nombre de la población o poblaciones en que se determine la necesidad pública. b) Densidad demográfica, tomando en cuenta el último censo poblacional y comercial, adicionando la estimación del incremento que se haya registrado durante el tiempo transcurrido desde el año en que se practicaron tales censos a la fecha en que se realice el estudio, así como una estimación de población flotante. c) Centros educativos y culturales. d) Centros de trabajo. 	<p>LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN IMPLICA TAMBIÉN, LA DE PRINCIPIOS QUE, ATENDIENDO AL CONTENIDO DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN, SE SUGIERE INTEGRARSE AL REGLAMENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y SERVICIOS CONEXOS, COMO SON LOS SIGUIENTES:</p> <p>REGLAS PROPUESTAS:</p> <p>El objeto del presente Reglamento, es establecer una red de transporte, ésta se integrará preferentemente por ejes estructurales y carriles exclusivos para el tráfico de autobuses y tráfico lento para uso local.</p> <p>Según la necesidad existente, de manera enunciativa podrán establecerse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vías rápidas con origen – destino del centro poblacional al centro de la ciudad y viceversa. - Directas entre dos centros poblacionales sin transitar por el centro de la ciudad o lugares cuyo tráfico sea conflictivo. - Alimentadoras, que son aquellas que conectan poblaciones y a éstas con las líneas principales. <p>Las terminales, bases y lanzaderas estratégicamente ubicadas. Queda prohibido utilizar</p>



<p>e) Medio de vida predominante de las poblaciones.</p> <p>f) Tipo de comercio predominante, con inclusión de las zonas de abastecimiento, así como el horario a que esté sujeto.</p> <p>g) Descripción de las oficinas públicas existentes, talleres, estaciones de servicio de combustibles y demás que la autoridad de transporte estime necesarias.</p> <p>h) Descripción de la infraestructura vial, indicando las principales vías primarias y secundarias de comunicación, señalando en su caso las que fueren de jurisdicción federal y que de manera necesaria deban usarse en ciertos tramos para la satisfacción de la necesidad pública de servicio. En todos los casos se hará el señalamiento de los correspondientes derechos de vía.</p> <p>i) Medios existentes de transportación, con indicación de los tipos y capacidad de los vehículos, así como clases, modalidades y tipos de servicio.</p> <p>j) Necesidad de transporte indicando las deficiencias o insuficiencias del existente, horarios, tarifas e itinerarios, así como nivel de ocupación de los vehículos en los diferentes horarios.</p> <p>k) Estimación aproximada del transporte particular.</p> <p>l) Análisis de los principales desplazamientos de personas, para los que no se tiene servicio público de transporte o que teniéndolo es insuficiente.</p> <p>m) Propuesta de los lugares más adecuados para el establecimiento de bases, paraderos, lanzaderas o terminales.</p> <p>III. Realizado el estudio a que se refiere la fracción anterior, si del mismo se advierte necesidad pública insatisfecha, la autoridad de transporte expedirá la declaratoria correspondiente, en la que se expresará lo siguiente:</p> <p>a) Breve relación de los antecedentes.</p>	<p>procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de el arroyo vehicular de cualquier tipo para tal fin.</p> <p>transporte de pasajeros en el Estado de México. Los autobuses serán convencionales, articulados, biarticulados o los que la necesidad existente del servicio exija, así como aquellos que las empresas concesionarias propongan y que satisfagan adecuadamente el servicio público.</p> <p>Las terminales autorizadas por el Gobierno del Estado, deberán ser intermodales, a las que tendrán acceso concesionarios del servicio público de transporte colectivo de autobuses y de servicio individual de pasajeros denominados “taxis”, bajo las reglas de operación que éste determine en la autorización correspondiente.</p> <p>El sistema de transporte será diseñado para tener como terminales, aquellas establecidas por las empresas transportistas concesionadas o autorizadas por el Gobierno Federal, como la del Tren Interurbano Toluca – Ciudad de México, bajo un único ramal conectado a la red de transporte estatal.</p> <p>El sistema o red de transporte será de diseño tal que permitirá al pasajero realizar su recorrido con un mismo pasaje, pudiendo realizar los trasbordos necesarios.</p> <p>El sistema será operado por empresas privadas concesionarias por el Gobierno del Estado de México, quien le otorgará las concesiones, permisos y autorizaciones necesarias para que el transporte sea seguro, eficiente y de calidad.</p> <p>La Secretaría de Movilidad inspeccionará, revisará y sancionará los itinerarios que el prestador del servicio debe cumplir.</p> <p>Queda prohibido el exceso de autobuses en las vialidades de la entidad, cual sea su naturaleza, no pudiendo autorizarse más que lo que señale el plan maestro del transporte, atendiendo al resultado de los últimos estudios técnicos realizados.</p> <p>Los estudios técnicos serán públicos. La institución encargada de realizarlos, deberá entregar los resultados dentro de los dos meses siguientes a la firma del convenio respectivo, suscrito con el grupo interdisciplinario de Movilidad, quien además deberá revisarlos y autorizarlos dentro del término de treinta días naturales. El titular de la Secretaría, ordenará su publicación en el periódico oficial dentro de los</p>
--	---



- b) Consideraciones técnicas y legales que funden la declaratoria.
- c) Determinación de la zona geográfica en la que ha de prestarse el servicio.
- d) Clasificación, modalidad y tipo de servicio con el que habrá de satisfacerse la necesidad pública a que se refiera la declaratoria.
- e) Número de concesiones que habrán de licitarse para la satisfacción del servicio.
- f) Los demás datos que se estimen necesarios para aclarar o completar la anterior información.

IV. Emitida la declaratoria de necesidad pública, la autoridad de transporte expedirá la convocatoria que contendrá:

- a) Área geográfica que comprenderá el servicio.
- b) Determinación del incremento del servicio señalando el número de concesiones que habrán de licitarse.
- c) Clasificación, modalidad y tipo de servicio que deberá proporcionarse.
- d) Plazo en el que deberá iniciarse la prestación del servicio.
- e) Vigencia de las concesiones.
- f) Lugar, horario y término dentro del cual deberán presentarse las solicitudes de los concursantes, así como indicación de los documentos que deberán adjuntarse.
- g) Tratándose de transporte masivo, el lugar, horario y periodo en el que se venderán las bases de licitación y costo de las mismas. Las bases de licitación contendrán además de las menciones a que se refiere esta fracción, las que estime necesarias la autoridad del transporte y se complementarán con los estudios técnicos especializados en la materia.

V. La autoridad de transporte podrá modificar la convocatoria y las bases de licitación por causas sobrevenidas de interés general, caso fortuito o fuerza mayor. Las modificaciones se publicarán en el mismo medio utilizado para la publicación de la

tres días siguientes a su recepción por parte del grupo interdisciplinario de Movilidad del Estado de México, encargado de su autorización. La omisión en cumplir esta disposición será causa de responsabilidad para unos y otros, y se sancionará con la destitución.

La Secretaría de Movilidad contará con la Dirección de Ingeniería de Transporte, cuyo titular deberá ser un profesionista con amplia experiencia en la materia y sobrada capacidad.

Deberá integrarse un grupo interdisciplinario de Movilidad integrado con profesionistas de renombrada probidad, que conocerá y autorizará sin excepción, sobre la legalidad y viabilidad científica de todos los estudios técnicos que se realicen, su organización, y el resultado final.

ARTÍCULO 19.- El procedimiento para el otorgamiento de concesiones por concurso, se sujetará a lo siguiente:

I. Dentro del término de un año posterior a la entrada en vigor del presente artículo, la Secretaría de Movilidad, deberá publicar el Plan Maestro que regirá en la entidad, sustentado en los estudios en materia de Transporte, el cual establecerá como objetivo principal el establecimiento de una red de transporte.

El Plan establecerá la vigencia de sus resultados y fijará la fecha de los próximos estudios, salvo que el grupo de Movilidad justifique la realización de nuevos estudios técnicos antes de la fecha programada.

II. Los estudios para determinar la existencia de necesidad pública de transporte, deben contener de manera enunciativa:

A) DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DEL ESTUDIO.

- Deberá considerar la metodología para recabar la información de campo, su programación, la estructura administrativa de la actividad, es decir, los supervisores, coordinadores, aforadores, encuestadores, su perfil y funciones a desarrollar.
- Determinar el número y forma de operar las estaciones de conteo para censo de oferta.



convocatoria, y se notificará personalmente a los adquirentes.

procedimiento para determinar la necesidad pública del servicio de transporte de pasajeros en el Estado de México.

- Desarrollar los formatos de retenes, aforos y encuestas, que incluyan datos del pasajero, características del viaje, su origen, su destino, las preferencias del viajero.
- La clasificación y envío de la información al área responsable de la Dependencia competente para integrar la base de datos correspondiente.
- Metodología para determinar la demanda total, por región y por ruta del servicio.

B) INFORMACIÓN GENÉRICA.

Deberá conocer las condiciones de la estructura productiva y socioeconómica, de la infraestructura del transporte; la población actual, predicción de la demanda futura, patrones de desplazamientos de pasajeros y de mercancías. Entre otros:

C) INFORMACIÓN SOBRE LA OFERTA DEL TRANSPORTE.

Características de la oferta, con información proporcionada por la autoridad y concesionarios.

D) INFORMACIÓN SOBRE LA DEMANDA DEL TRANSPORTE.

De manera obligatoria deberá realizar encuestas y observaciones mediante aforos para conocer bajo el procedimiento autorizado por el Grupo Interdisciplinario de Movilidad, la demanda de los viajes y su relación con la oferta, así como las características y necesidades de movilidad en el área de estudio, el nivel del servicio y la calidad existente.

Implica averiguar respecto al usuario su origen y destino, motivo del viaje, horarios, duración; su elección respecto a: su destino, horario, medio de transporte e itinerario. Deberá establecer claramente las líneas de deseo, los centros generadores de viajes.

III. Realizado el estudio a que se refiere la fracción anterior, si del mismo se advierte necesidad pública insatisfecha, la autoridad de transporte expedirá la declaratoria correspondiente, en la que se expresará lo siguiente:

...



BIBLIOGRAFICAS

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*. Décimo Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1997, 1126 pp.

Backhoff Pohls, Miguel Ángel. *Transporte y espacio geográfico. Una aproximación geoinformática*. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005, 206 pp.

Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*. Segunda Edición. J. Lajouane y Cía. Editores. Buenos Aires, Argentina. 1929, 473 pp.

Cal y Mayor, Rafael y otro. *Ingeniería de tránsito. Fundamentos y aplicaciones*. Octava Edición. México. Editorial Alfaomega Grupo Editor, S.A. de C.V., 2007, 517 pp.

Chaín Castro, Gabriela María. *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de 139 Derecho Administrativo*. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2007, 608 pp.

Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho Administrativo*. Primera Edición. McGraw Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. México. 1995, 181 pp.

Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo. Servicios Públicos*. Primera Edición, Editorial Porrúa S.A. México. 1995, 615 pp.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 37 Edición. Editorial Porrúa. México. 1998, 506 pp.

Galindo Camacho, Miguel. *Derecho administrativo*. Tomo I. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1997, 297 pp.

García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Cuadragésima primera edición. Editorial Porrúa. México. 1990, 444 pp.

Gladden, E.N. *Una historia de la Administración Pública II. Desde el siglo XI hasta nuestros días*. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. 1989, 469 pp.

Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Primera Edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México. 1985, 392 pp.

Hay, William W. *Ingeniería de transporte*. Tercera Reimpresión. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México. 2002, Versión autorizada en español de la obra publicada en inglés con el título *An introduction to transportation engineering*, 739 pp.



Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 340 pp.

Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Segunda edición. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1982, 493 pp.

Martínez Morales, Rafael I. *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*. Primera edición. Oxford University Press México. 2008, 579 pp.

Mena Vargas, Apolinar. *La Administración Pública del Estado de México*. Edición Original. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México. 1989, 262 págs.

Moliner Moliner, Ángel R. y Sánchez Arellano, Luis Ignacio. *Transporte Público. Planeación, Diseño, Operación y Administración*. Segunda Edición. Universidad Autónoma del Estado de México. Quinta del Agua Ediciones, S.A. de C.V. México. 1997, 755 págs.

Naime Libien, Alexander. *La administración pública en el Estado de México*. Primera edición. Corporación Editorial Mac. Toluca, México. 1993, 257 págs.

Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México. 1997, 368 págs.

140

Roldán Xopa, José. *Derecho Administrativo*. Segunda reimpresión de la Primera Edición. Oxford University Press México. México. 2008, 254 págs.

Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1996.

Villegas Basavilbaso, Benjamín. *Derecho Administrativo*. Primera Edición. Editorial Tipográfica. Buenos Aires Argentina. 1949.

ELECTRÓNICAS.

Arlotti, Raúl. *La Formación del Estado Moderno –Acotaciones desde la Transdisciplinariedad-*. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. Número 1. Invierno 2007. Consultado en la página web: http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0001A001_0010_miscelanea.pdf. En fecha: 02 de junio de 2015.

Campos Miranda, Hugo. *Una nueva relación urbana para el gran concepción: Proyecto de transporte intermodal biovías* (sic). Urbano, Noviembre, año/vol. 7 número 010. Universidad de BíoBío. Concepción, Chile. 2004. Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19871011>. En fecha 17 de noviembre de 2015.



Cañeque, Alejandro. *Cultura Vicerregia y Estado colonial. Una aproximación crítica al estudio de la historia política de la Nueva España, Historia Mexicana*. Consultado en la página web: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60051101>> ISSN 0185-0172. En fecha: 1 de agosto de 2015.

Cordero Quinzacara, Eduardo; Aldunate Lizana, Eduardo. *Evolución histórica del concepto de propiedad* *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. XXX, 2008, pp. 345-385 Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Valparaíso, Chile. Consultado en la página web <http://www.redalyc.org/pdf/1738/173819211013.pdf>. En fecha: 02 de agosto de 2015.

Correa Díaz, German. *Tendencias de la demanda de transporte público y el plan de transporte urbano de Santiago*. Universidad del Bío Bío. Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19800704>. En fecha 22 de septiembre de 2015.

Duhne, Martha. *El origen de la mente humana moderna. ¿Cómo ves?* *Revista de divulgación de la ciencia de la UNAM*. Núm. 201. Agosto de 2015. Consultado en la página web: <http://www.comoves.unam.mx/numeros/rafaqas/170>. En fecha: 14 de agosto de 2015.

Fernández, Rodrigo y otro. *Gestión ambiental de tránsito: Cómo la ingeniería de transporte puede contribuir a la mejoría del ambiente urbano*. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica, Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608906>. En fecha: 20 de agosto de 2015.

Figueroa Márquez, David. *Derecho minero*. p. 76 y 77. Consultado en la página web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/3/cnt/cnt5.pdf>. En fecha: 3 de agosto 141 de 2015.

Galán González, José Raymundo. *Determinantes de la demanda por transporte público y privado en el área metropolitana de Monterrey*. Universidad Autónoma de Nuevo León. Consultado en la página web: <https://core.ac.uk/download/files/325/11000973.pdf>. En fecha: 20 de octubre de 2015.

González, María del Refugio. *Ordenanzas de la minería de la Nueva España formadas y propuestas por su Real Tribunal*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. México. 1996. p. 26, Consultado en la página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/184/4.pdf>. En fecha: 3 de agosto de 2015.

Graizbord, Boris y Santillán, Marlon. *Dinámica demográfica y generación de viajes al trabajo en el AMCM: 1994-2000*. Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31205805>. En fecha 15 de noviembre de 2015.

Hernández, Diego y Witter, Regina. *Entre la ingeniería y la antropología: Hacia un sistema de indicadores integrado sobre transporte público y movilidad*. *Revista Transporte y Territorio*. núm. 4. 2011. pp. 29-46. Consultado en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333027082003>. En fecha 22 de octubre de 2015.

Islas Rivera, Víctor M. y Lelis Zaragoza, Martha. "Análisis de los sistemas de transporte. Vol1: conceptos básicos", Publicación técnica No. 307, Sanfandilla, Queretaro, 2007. Secretaría de
Alejandro Villa Sanabria



Comunicaciones y Transportes, Instituto Mexicano del Transporte. Consultado en la página web: <http://www.imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt307.pdf>. En fecha 06 de agosto de 2015.

Macedo Jaimes, Graciela. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho. VIII-1996. Breve estudio de las constituciones del Estado de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996. págs. 258 y 259. Consultado en la página web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/8/cnt/cnt15.pdf>. En fecha: 4 de junio de 2015.

Manual para determinar las necesidades de movilización en el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera. Consultado en la página web: https://www.mintransporte.gov.co/Documentos/documentos_del_ministerio/Manuales. En fecha: 18 de marzo de 2015.

Martínez Baca, Eduardo. *Reseña histórica de la legislación minera en México*. p. 373. Consultado en la página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/55.pdf>. En fecha: 03 de agosto de 2015.

Molinares Hassan, Viridiana. *Notas sobre Constitución, Organización del Estado y Derechos Humanos*. Consultado en la página web: <https://books.google.com.mx/books?id=cilhNISYi4C&pg=PA82&lpg=PA82&dq#v=onepage&q&f=false>. En fecha 26 de mayo de 2014.

Osornio Corres, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1992. p. 197 y ss. Consultado en la página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/483/11.pdf>. En fecha: 3 de agosto de 2015.

142

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “*Derecho de los consumidores y usuarios: Una perspectiva integral*”, Primera Edición, España, Editorial Netbiblo, S.L., 2008, pág. 210. Consultado en la en la página web: <https://books.google.com.mx/books?id=sMLXWM2sCCUC&pg=PA210&lpg=PA210&dq=conde+francisco+de+cabarrus+%22servicio+p%C3%BAblico%22&source=bl&ots=4p-uLV9NQ&sig=ARbzXV8DpL8RmiMfA17f9tif4c4&hl=es&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGoVChMI7q3NnfiBxwIVxXA-Ch26YAz6#v=onepage&q=conde%20francisco%20de%20cabarrus%20%22servicio%20p%C3%BAblico%22&f=false>. En fecha 21 de julio de 2015.

Rojas Rabiela, Teresa. *Origen y formación del Estado Mesoamericano. El sistema de organización en cuadrillas*. Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986, Consultado en la página web: https://books.google.com.mx/books?id=DJXu6jYUuxMC&pg=PA136&lpg=PA136&dq=%22el+sistema+de+organizaci%C3%B3n+en+cuadrillas%22&source=bl&ots=Q9cV3fTzOB&sig=Gw_z4Sm2BzMm2MtXctpqv7n3lUI&hl=es&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGoVChMI7q3NnfiBxwIVxXA-Ch26YAz6#v=onepage&q=conde%20francisco%20de%20cabarrus%20%22servicio%20p%C3%BAblico%22&f=false



[=onepage&q=las%20cosas%20de%20gobierno%20ten%C3%ADan%20los%20de%20sus%20Consejos%20que%20eran%20personas%20principales&f=false](#). En fecha: 31 de julio de 2015.

Salvador García, Jesús Antonio. *La red ferroviaria andaluza: infraestructuras y modelo territorial*. Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada. Consultado en la página web: <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/032/032-005.pdf>. En fecha 12 de noviembre de 2008.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín. *Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada*. Consultado en la página web: <file:///C:/Users/Emy/Downloads/las-cuatro-etapas-de-la-historiaconstitucional-comparada.pdf>. En fecha 18 de julio de 2015.

Vivas Moreno, Agustín y Pérez Ortiz, Ma. Guadalupe. *Aproximación histórica y análisis documental de los archivos familiares y personales*, Consultado en la página web: <http://ibi.unam.mx/publicaciones/294/17%20informacion contextos cambio social agustin vivas moreno.htm>. En fecha: 03 de agosto de 2015.

MESOGRAFICAS.

<http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2015/01/Documento-de-difusi%C3%B3nMovilidad-Sustentable-Toluca.pdf>. En fecha 10 de septiembre de 2015.

<http://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt300.pdf>. En fecha 7 de enero de 2016.

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/29.htm?s=>. En fecha 10 de septiembre de 2015.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/ago126.PDF>. En fecha 27 de octubre de 2015.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rql/vig/rqlvig118.pdf> **143**. En fecha 9 de noviembre de 2015.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rql/vig/rqlvig156.pdf>. En fecha 30 de septiembre de 2015.

<http://mit.ocw.universia.net/11.380J/NR/rdonlyres/Urban-Studies-and-Planning/11-380JUrbanTransportation-PlanningFall2002/98D46453-1163-43CE-98DC-0930A6EFD5E2/0/Week5a.pdf>. En fecha 22 de octubre de 2015.

<http://philippe.boursin.perso.sfr.fr/cugnot.htm>. En fecha: 8 de julio de 2015.

<http://www.ciencia.cl/CienciaAIDia/volumen2/numero1/articulos/articulo2.html>. En fecha 18 de noviembre de 2015.



<http://www.cimec.org.ar/ojs/index.php/mc/article/viewFile/3959/3876>. En fecha 8 de enero de 2016.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. En fecha 15 de julio de 2015.

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>. En fecha: 22 de julio de 2015.

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig002.pdf>. En fecha: 22 de julio de 2015.

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>. En fecha 20 de septiembre de 2015.

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>. En fecha 20 de septiembre de <2015.

<http://www.istas.ccoo.es/descargas/Buenas%20pr%C3%A1cticas%20movilidad%20%20Ficha9%20-%20Cerrillo%20de%20San%20Blas.pdf>. En fecha 08 de octubre de 2015.

<http://www.redalyc.org/pdf/3374/337428492002.pdf>. En fecha 7 de enero de 2016.

<http://www.allmathwords.org/es/v/variable.html>. En fecha 22 de enero de 2016.

LEGISLATIVAS.

Gobierno del Estado de México. *Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes del Gobierno del Estado de México*. Gaceta del Gobierno. Toluca, México. 07 de noviembre de 1978.