

EL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI

Arturo ABASCAL CORDERO

SUMARIO: I. *Marco conceptual general del servicio público y marco conceptual y antecedentes específicos del servicio público de taxi.* II. *Marco normativo aplicable al servicio público de taxi.* III. *Formas de gestión del servicio público de taxi en la zona metropolitana del valle de México y los instrumentos de coordinación metropolitana.*

I. MARCO CONCEPTUAL GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO Y MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES ESPECÍFICOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI

1. *Marco conceptual general del servicio público*

La noción del servicio público ha originado teorías que implican el análisis de las actividades que puede desempeñar el Estado. Con el aumento de la actividad estatal surge la idea del servicio público.

Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González señalan que la

noción de servicio público surgió cuando los Estados comenzaron a realizar actividades prestacionales, distintas a los actos de soberanía, de autoridad, dirigidas a satisfacer necesidades a personas concretas; llamadas usuario.¹

Se entiende así la existencia de distintas actividades estatales, de las que un sector importante es servicio público. No obstante, dentro de las distintas teorías jurídicas se llegó a considerar que todas las actividades estatales

¹ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, pp. 348 y 349.

eran servicio público, destacando la escuela francesa del servicio público, que lleva este concepto a su máxima expresión, ya que consideró al Estado como una corporación de servicios públicos, "...y toda la actividad administrativa sería actividad de servicio público que se realizaría con sujeción a una regulación normativa especial, que sería el Derecho Administrativo".²

Lo anterior resulta incorrecto, toda vez que el Estado también lleva a cabo actividades que implican el ejercicio de su soberanía, u otras, que si bien comprenden una determinada prestación o beneficio para los gobernados, no pueden considerarse como servicio público. Dentro de las primeras están las *funciones públicas*, sin las que no podría entenderse la existencia de la organización estatal. Con ellas, se atienden necesidades públicas, que son distintas a las necesidades de carácter general que busca cubrir todo servicio público. Al respecto, Jorge Fernández Ruiz señala lo siguiente:

Por nuestra parte consideramos a las funciones públicas, como actividades esenciales del Estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, necesidades del aparato gubernamental, necesidades de la administración pública, necesidades del municipio, en fin, necesidades de los entes públicos, distintas por tanto, a las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares de los particulares...³

Como funciones públicas principales se encuentra la legislativa, administrativa y jurisdiccional. Éstas son las actividades esenciales del Estado, a las que paulatinamente se han agregado otro tipo de funciones públicas, que en algunos casos se presentan como una evolución del principio de división de poderes, al incluir a los órganos constitucionales autónomos, destacando la función monetaria a cargo del Banco de México, o la electoral, encomendada al Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, se ha señalado que el Estado puede realizar actividades que, sin implicar el ejercicio de su soberanía, benefician a los gobernados, siendo que algunas de ellas pueden ser servicio público y otras no. Dentro de estas últimas está la obra pública, como la modificación de un

² *Ibidem*, p. 354.

³ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 76 y 77.

predio del cual puede disponer el Estado, para satisfacer un interés público. La obra pública es definida por Jorge Fernández Ruiz como “la realizada o producida por el ente estatal —Federación, entidad federativa, municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público”.⁴

En este orden de ideas, Celso Antonio Bandeira de Mello realiza las siguientes distinciones entre la obra pública y el servicio público:

- a) La obra es, en sí misma, un producto estático; el servicio es una actividad, algo dinámico.
- b) La obra es una cosa: el producto cristalizado de una operación humana; el servicio es la propia operación que permite disfrutarlo.
- c) El goce de la obra, una vez realizada, es independiente de una prestación, es captado directamente, salvo cuando es sólo el soporte material para la prestación de un servicio; el goce del servicio es el goce de la propia prestación; así, depende siempre integralmente de ella.
- d) La obra, para ser ejecutada, no presume la existencia previa de un servicio; el servicio público normalmente, para ser prestado, presupone una obra que le otorga soporte material.⁵

Finalmente, además de las funciones y las obras públicas, hay otras actividades estatales que no comprenden la prestación de un servicio público, que pueden tener como finalidad la satisfacción de un interés público o no. Este tipo de actividades son residuales, y pueden abarcar desde la explotación de hidrocarburos, que si bien no implican una prestación directa al público, existe incluso un interés prioritario en su realización, hasta aquellas en las que el Estado adquiere el control de empresas privadas con condiciones financieras ruinosas, con la única finalidad de que no se pierdan fuentes de empleo.⁶

Una vez diferenciados los servicios públicos de las demás actividades estatales, es conveniente atender a la conceptualización de dichos servicios, así como las características esenciales y a la clasificación de

⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 89.

⁵ Bandeira de Mello, Celso Antonio, *Curso de derecho administrativo*, trad. del portugués por Valeria Estefanía, Labraña Parra, México, Porrúa, 2006, p. 604.

⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, pp. 82 y 83.

los mismos. En este sentido, Jorge Fernández Ruiz define al servicio público como.

toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente 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.⁷

El concepto citado recoge los criterios para determinar si un servicio puede considerarse público o no. Reconoce al criterio orgánico al establecer que es la administración pública quien puede prestarlo, y suple la limitante conceptual de dicho criterio, al entender que el servicio público puede realizarse por los particulares. Incorpora el criterio funcional o teleológico, al determinar que la actividad técnica realizada debe satisfacer una necesidad de carácter general. También comprende al criterio jurídico, al señalar que esa actividad estatal se encuentra sujeta a un mutable régimen jurídico exorbitante de derecho privado.

El concepto no incorpora el criterio legal, en atención a la subjetividad en la determinación de si un servicio es público o no, ya que dependerá del criterio del legislador, que en ocasiones es incorrecto, como en el inciso a) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que confunde al alcantarillado, que es una obra pública, con otros servicios públicos, como el drenaje o el (suministro) de agua potable.

A su vez, el concepto en análisis prevé los cuatro caracteres esenciales de todo servicio público. Se comprende la generalidad, al señalar que el servicio público debe beneficiar de manera indiscriminada a toda persona; lo que se traduce en la igualdad que debe cumplirse en todo servicio público, al dar un trato uniforme a todos los usuarios del mismo; uniformidad de la cual hace referencia el concepto de mérito al emplear el término “cumplimiento uniforme”.

Dicho concepto también se refiere a la regularidad del servicio, al mencionar que la actividad debe estar permanentemente asegurada, reglada y controlada por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado. Finalmente, incorpora la

⁷ *Ibidem*, pp. 162 y 163.

característica esencial de continuidad, al referirse al cumplimiento continuo del servicio público, que implica que no se interrumpa dentro de las fechas y horarios establecidos.

Puede observarse que existen distintos criterios doctrinales para determinar si un servicio es público, requiriendo la complementación recíproca de los mismos para tratar de acercarnos válidamente a dicho objetivo.

El jurista Arnaldo Valles formuló un criterio más sencillo que distinga entre servicios públicos propios e impropios. Los primeros son aquellos reconocidos expresamente por la ley y que son desempeñados “directamente por la administración pública o, indirectamente, por medio de particulares en quienes delega su ejecución —por ejemplo, bajo el régimen de concesión—...”.⁸ Pero si la actividad no es considerada por la ley como servicio público y “puede ser desarrollada directamente por particulares, por no estar atribuida a la administración pública ni al Estado”,⁹ se tratará de un servicio público impropio, que requerirá de un permiso, una licencia o una autorización.

A esta clasificación habrán de agregarse otras que se relacionarán con las condiciones particulares de cada servicio público, como la referente a la determinación o indeterminación de los usuarios (*uti singuli* o *uti universi*); la relativa al ejercicio o no de autoridad en la prestación (de gestión pública o privada); al carácter voluntario u obligatorio para el usuario y para el prestador de servicios, entre otras.¹⁰

2. Marco conceptual particular del servicio público de taxi, en relación con la normativa aplicable al Distrito Federal y al estado de México

Primeramente es necesario definir el concepto de taxi, como el automóvil de alquiler con chofer, provisto generalmente de taxímetro, que lleva al cliente al lugar solicitado.¹¹ Jorge Fernández Ruiz conceptúa al taxi como “el vehículo automotor de alquiler con conductor, sin itinerario fijo, destinado al transporte de uno o varios pasajeros —por lo general no más de cuatro—, dentro del esquema de servicio público y, en consecuen-

⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, cit., nota 4, p. 103.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, cit., nota 3, pp. 174-182.

¹¹ *Pequeño Larousse Ilustrado*, 13a. ed., México, Ediciones Larousse, 2007, p. 963.

cia, con sujeción a un régimen de derecho público que impone los requisitos que debe cubrir el vehículo y su conductor, sus reglas de operación, así como la tarifa que debe aplicarse”.¹²

De los anteriores conceptos se pueden establecer de manera preliminar algunas particularidades o características del servicio público de taxi:

A. *El binomio taxi-conductor*

Es necesario, toda vez que “el alquiler de automóvil sin chofer constituye un servicio distinto al de taxi”.¹³

La normatividad aplicable a este servicio público establece requisitos que debe cubrir el chofer de un taxi, así como características y especificaciones del vehículo, como por ejemplo, el artículo 33 quáter de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, que establece obligaciones que debe cumplir el concesionario del servicio público de pasajeros individual, tanto en lo relacionado con la capacidad personal como en las características del vehículo. Destaca la obligación de realizar anualmente cursos de capacitación y actualización sobre vialidades, manejo, autodefensa, civismo y respeto al peatón (fracción III), o la obligación de utilizar vehículos con un máximo de cinco años de antigüedad (fracción IV). Asimismo, destaca, en cuanto a las características y especificaciones del taxi, el aviso por el que se determina la cromática oficial, rótulos y medios de identificación que deberán aplicarse en los vehículos con que se presta el servicio de transporte público individual de pasajeros “taxi” en el Distrito Federal, en la modalidad de “taxi libre”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 17 de octubre de 2002.

A su vez, el artículo 22 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal establece que los vehículos destinados al servicio público de pasajeros y de carga deben cumplir con las especificaciones contenidas en los programas emitidos por la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, así como con las condiciones establecidas en la concesión correspondiente.

En el caso del estado de México, el artículo 7.26, fracción II, inciso c), del Código Administrativo del Estado de México, requiere que los conductores de unidades estén capacitados en términos de las disposiciones

¹² Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales, cit.*, nota 4, p. 292.

¹³ *Idem.*

respectivas. Asimismo, destaca la aplicación del “Acuerdo por el que se expiden y señalan los elementos de identificación de los vehículos destinados a concesiones y permisos afectos al servicio público de transporte en el Estado de México”, publicado en la *Gaceta de Gobierno del Estado México* del 24 de octubre de 2003 y modificado mediante acuerdo publicado en el mismo medio oficial de difusión el 19 de febrero de 2004.

Lo anterior se complementa con la facultad del secretario de Comunicaciones y Transportes del Gobierno del Estado de México, para expedir normas técnicas sobre el tipo de vehículos que se deben destinar al servicio público, o las reglas para la capacitación permanente de los operarios del servicio público de transporte (artículo 5, fracciones I y VII, del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México).

B. El número de pasajeros

Pueden ser uno o varios, pero en este último caso deben ser personas que hagan el viaje con un mismo itinerario, sin que la tarifa varíe por el número de pasajeros.¹⁴

El Reglamento de Transporte del Distrito Federal, en su artículo 10, fracción VI, prevé como una de las causas de negación del servicio el que el usuario solicite transportar un número de personas y equipaje superior al de la capacidad autorizada para el vehículo. A su vez, el artículo 33, fracción XVII, obliga a los concesionarios a respetar la capacidad, carga, volumen, dimensiones y servicio del vehículo autorizado.

En el estado de México, el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México establece en su artículo 13, fracción II, distintas modalidades del servicio discrecional de pasaje (entendiendo como tal a aquel que está sujeto a concesión o permiso sin rutas fijas), señalando un número máximo de cinco asientos y un mínimo de cuatro, dependiendo de la modalidad respectiva (taxi de sitio, radiotaxi o taxi sin base).

C. El punto de abordaje

El taxi puede abordarse en el domicilio del usuario, previa solicitud vía telefónica al “sitio” o punto de concentración de tales vehículos, o a

¹⁴ *Idem.*

través del servicio de radiotaxi; o en cualquier punto de la vía pública en que el usuario solicite el servicio a un taxi desocupado.¹⁵

En el estado de México se reconocen tres tipos de servicio de taxi: taxi de sitio, radiotaxi o taxi sin base. En el caso del Distrito Federal, el artículo 43 del Reglamento de Transporte del Distrito Federal define solamente las modalidades de taxi libre y de sitio, en los siguientes términos:

Taxi Libre. Vehículo que presta servicio de transporte público individual de pasajeros, sin itinerario fijo ni adscripción permanente a alguna base de servicio en el ámbito territorial del Distrito Federal. Estos pueden organizarse gremialmente para proporcionar el servicio en bases previamente autorizadas por la Secretaría.

Taxi de Sitio. Vehículo que presta el servicio de transporte público individual de pasajeros, sin itinerario fijo, a través de espacios físicos autorizados en bases, centros de transferencia modal, terminales y demás lugares que determine la Secretaría.

Estos pueden constituirse gremialmente, y proporcionar el servicio libremente.

D. *El itinerario*

Una de las características distintivas del servicio de taxi es que carece de un itinerario fijo, pues éste se determina de acuerdo con el punto de origen y el destino que señale el usuario, para lo cual se elegirá el más corto o rápido; en ocasiones se puede negar el servicio cuando el destino quede fuera de los límites territoriales autorizados.¹⁶

El artículo 33 quintus, fracción III, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, establece como un derecho de los usuarios del transporte público individual, escoger la ruta o recorrido que considere más adecuado para su destino. Si el usuario no opta por decidir el recorrido concreto, el servicio siempre será aquel que siga la ruta previsiblemente más corta, señalando al usuario la distancia y el tiempo estimados de duración del servicio.

A su vez, el artículo 34, fracción IV, del Reglamento de Transporte del Distrito Federal, obliga a los conductores a seguir el itinerario indicado, en el entendido de que si se presenta una circunstancia que obligue al

¹⁵ *Ibidem*, p. 293.

¹⁶ *Idem*.

desvío, éste sólo se puede realizar a petición y con el consentimiento del usuario.

En cuanto a la determinación de límites territoriales para la prestación del servicio, el artículo 116 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México posibilita que taxis de otras entidades federativas se internen en el territorio del estado de México, siempre que el servicio se haya contratado en el territorio de la entidad federativa de su origen, sin que se les permita contratar nuevo servicio en el propio estado de México.

En cuanto a la circunstancia de la conurbación entre el Distrito Federal y el estado de México y el requerimiento de los usuarios de trasladarse de una a otra de estas entidades, tanto el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México (título tercero) como la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal (artículo 19), prevén la celebración de convenios de coordinación entre las autoridades de transporte, buscando la integración y desarrollo de un sistema de transporte metropolitano.

Además de las características específicas del servicio de taxi, el mismo cumple también con las características esenciales que son propias de todo servicio público. Es general, ya que debe proporcionarse de manera indiscriminada a todos los usuarios que lo soliciten; es uniforme, en razón de que debe darse trato y tarifa igual a todos los usuarios.¹⁷ Es regular, en razón de que se sujeta a un régimen jurídico exorbitante de derecho privado, que establece condiciones e instituciones para la protección de los derechos de los usuarios, como la regulación de la tarifa, las condiciones de seguridad, comodidad e higiene de los vehículos destinados a la prestación del servicio, los requisitos para el otorgamiento de concesiones, permisos y licencias, entre otros. La característica de continuidad se cumple con el horario de cada unidad, que permita al conductor, disponer de tiempo para alimentarse y cambiar de turno.¹⁸

En cuanto a la clasificación del servicio público de taxi, puede ser propio o impropio, toda vez que en algunos lugares está atribuido a la administración, y en otros no.¹⁹ En el Distrito Federal es propio, por así disponerlo el artículo 3 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, en los siguientes términos:

¹⁷ *Ibidem*, p. 292.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 293.

Artículo 3. Es de utilidad pública e interés general la prestación de servicios públicos de transporte en el Distrito Federal, cuya obligación de proporcionarlos corresponde originalmente a la Administración Pública, ya sea a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales a quienes mediante concesiones, el Gobierno Federal encomiende la realización de dichas actividades, en los términos de este ordenamiento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Aunque el artículo citado se refiere al servicio público de transporte, comprende al de taxi, el cual es encomendado a los particulares a través de la concesión.

En el caso del estado de México, el servicio público de taxi también es propio, en razón de que el artículo 7.28 del Código Administrativo del Estado de México establece lo siguiente:

Artículo 7.28. El transporte de pasajeros colectivo, de alta capacidad e individual, así como el mixto, constituye un servicio público cuya prestación corresponde originalmente al Gobierno del Estado, quien puede prestarlo directamente o a través de personas físicas o sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones, que se otorguen en términos del presente Libro.

El artículo citado hace referencia específica al servicio de transporte de pasajeros individual, dentro del cual se considera al de taxi.

El servicio público de taxi es *uti singuli*, ya que los usuarios son personas específicas, determinadas y determinables,²⁰ siempre que satisfagan los requisitos normativos aplicables,²¹ como la exigencia de no encontrarse en estado de ebriedad o bajo el efecto de estupefacientes o psicotrópicos (artículo 10, fracción I, del Reglamento de Transporte del Distrito Federal).

Es un servicio voluntario para el usuario, pero obligatorio para la administración pública, que en el caso de servicio público propio debe establecerlo y organizarlo, así como para el concesionario o permisionario, quien debe prestarlo durante la vigencia de su concesión o permiso,²² salvo que el propio usuario contravenga las disposiciones legales o reglamentarias, en cuyo caso se podrá negar la prestación del servicio.

²⁰ *Idem.*

²¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, cit., nota 3, p. 369.

²² Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, cit., nota 4, pp. 293 y 294.

También se trata de un servicio público indispensable, en atención a la cantidad de pasajeros que emplean diariamente este medio de transportación, llegando a convertirse incluso en un servicio imprescindible en pequeñas poblaciones en las que es la única forma de trasladarse en caso de una emergencia.²³

Es un servicio constante, ya que en los grandes centros de población incluso se presta durante todo el día; oneroso, pues implica el pago de una tarifa; sujeto a un régimen exorbitante de derecho privado, como ya se explicó al hacer referencia a la característica de regularidad, y sujeto a un régimen económico de oligopolio, en razón de que es una actividad restringida que para su ejercicio requiere de concesión o permiso,²⁴ como se ha observado en los casos del Distrito Federal y el estado de México.

Así, el servicio público de taxi es una actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de trasladarse de uno o varios pasajeros, de un punto a otro, sin un itinerario fijo, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por la administración, con sujeción a un régimen jurídico de derecho público.

3. Contexto y problemas específicos del servicio público de taxi en la zona metropolitana del valle de México

Según Jorge Fernández Ruiz, ubicamos el funcionamiento de vehículos de alquiler para el transporte de personas desde la época colonial. A finales del siglo XVIII operaban en la ciudad de México 265 vehículos, que eran de tracción animal. Los automóviles comenzaron a funcionar en la ciudad de México en 1903, con 136 unidades, dando lugar a que en 1922 se iniciara la modalidad de vehículo automotor de alquiler sin itinerario fijo, carente de adscripción a un sitio, identificados como “Yellow Taxi Amarillo”.²⁵

En la década de 1950 los taxis desvirtuaron su naturaleza al aceptar varios pasajeros que viajaban en una misma dirección mediante el pago de una tarifa de un peso, dando lugar a los denominados “peseros”. El éxito de éstos les condujo a adquirir vehículos de mayores dimensiones,

²³ *Ibidem*, pp. 294 y 295.

²⁴ *Ibidem*, p. 295.

²⁵ *Ibidem*, pp. 291 y 292.

culminando con los actuales microbuses que circulan con una determinada ruta.²⁶

En este contexto, se ha desarrollado a lo largo de los años un sistema de transporte complejo, en el que el Servicio de Transporte Colectivo-Metro convive con una multiplicidad de modalidades, que van desde el transporte eléctrico (tren ligero y trolebuses, a cargo del Servicio de Transportes Eléctricos del Gobierno del Distrito Federal), hasta los camiones con capacidad para un importante número de pasajeros (que circulan fundamentalmente en las principales vialidades de la zona metropolitana del valle de México), así como los microbuses, combis y taxis, que tienen acceso a vialidades secundarias a las que no llegan los vehículos de mayor capacidad.

El Metro es un importante medio de transporte, que no sólo abarca el Distrito Federal, sino también partes del estado de México, ya que las nueve primeras líneas forman una cuadrícula que sirve en una zona central hasta unos diez kilómetros, sin abandonar el Distrito Federal, pero las líneas A y B se extienden más allá de la capital del país, hasta unos veinte kilómetros de distancia.²⁷

No obstante, la extensión (controlada e incontrolada) de la urbanización por toda la zona metropolitana del valle de México va más allá de la capacidad de cobertura del Metro “y con densidades uniformes y no muy elevadas (16, 000 habitantes/km) hace que los sistemas de capacidad baja e intermedia como microbuses y taxis, acaparen el 75% de los viajes, quedando el resto para el metro y los trolebuses y autobuses”.²⁸

Lo anterior explica los resultados correspondientes al Origen y Destino de los Pasajeros y la Carga Transportados, presentados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, como parte de los censos económicos de 1999, los cuales señalan que durante 1998, en todo el país se transportaron 10,624.977,172 pasajeros a través del servicio de transporte en automóviles de alquiler, cifra que resulta significativamente superior frente a los 6,478.700,972 pasajeros que se trasladaron por algún autotransporte de pasajeros (empresas, agrupaciones, permisionarios), o los 1,574.772,200 de pasajeros que lo hicieron por transporte

²⁶ Juliá Sort, Jordi, *Redes metropolitanas-metropolitan networks*, Barcelona, Editorial Gustavo Pili, 2006, p. 147.

²⁷ *Ibidem*, p. 149.

²⁸ *Ibidem*, p. 148.

eléctrico. El mismo documento aclara que por automóviles de alquiler se entiende taxi en sitio y taxi en ruta fija.²⁹

No obstante, las cifras indicadas deben contextualizarse, ya que no en todo el país hay sistemas de transporte como el Metro, lo que hace que la zona metropolitana del valle de México tenga condiciones particulares. En el Distrito Federal, el número de pasajeros que al día utilizan el taxi es de alrededor de un millón (4.6% del total usuarios-día), a través de 108,041 unidades, mientras que los usuarios del Metro son cerca de 4.5 millones al día (20.6%) y los del transporte público colectivo son alrededor de 11.9 millones (54.6%).³⁰ Las cifras señaladas representan sólo los números oficiales que se tienen registrados en un padrón por parte de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, pero no incluyen los “taxis piratas”, que operan sin el registro y la concesión, lo que representa uno de los problemas fundamentales del servicio público de taxi en la zona metropolitana del valle de México, destacando que en el Distrito Federal el 15 de diciembre de 2000 el jefe de Gobierno emitió el Bando informativo número nueve, con base en las facultades conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin especificar cuáles eran dichas facultades, señalando que con base en el último estudio de factibilidad que se había realizado, la oferta de 103,298 taxis era suficiente para satisfacer la demanda de los usuarios, por lo que en tres años no se otorgarían más concesiones.

Aunque es una facultad de la autoridad otorgar concesiones para la prestación del servicio, con base en los requerimientos y demandas del mismo (con la correspondiente emisión de la declaratoria de necesidad y los estudios que reconoce tanto la normatividad del Distrito Federal como del estado de México), un señalamiento oficial por parte de la autoridad en el sentido de que no habría otorgamiento de concesiones en un periodo amplio genera precisamente el desarrollo del sector informal.

Si a esto se le incorporan elementos como la corrupción, el clientelismo y la ausencia de políticas efectivas de supervisión y sanción por parte de las autoridades, el problema se vuelve aún mayor, resultando en per-

²⁹ Origen y Destino de los Pasajeros y la Carga Transportados, Censos Económicos 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pp. 15 y 17 (cuadro STUP 01).

³⁰ Informe, Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, enero-febrero de 2007, pp. 6 y 7.

juicio directo y lógico de la seguridad e integridad de los propios usuarios del servicio.

Otra problemática importante es el deterioro de las unidades destinadas al servicio, la cual es afrontada por los gobiernos del Distrito Federal y del estado de México con la implementación de programas de sustitución de taxis.³¹

Ante estos problemas, que implican una corresponsabilidad entre las autoridades y los concesionarios de los servicios, hay aspectos negativos en la implementación de políticas públicas más generales, como la falta de normas uniformes que permitan una mejor coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, el estado de México, otras entidades federativas y municipios conurbados, a pesar de los esfuerzos que la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad ha realizado. De conformidad con Narciso Sánchez Gómez, la uniformidad jurídica en la materia debe prever los siguientes tópicos:

...lo concerniente a financiamiento de las vías y medios de transporte; acciones administrativas, técnicas y operativas, concesiones, permisos, autorizaciones, licencias, control, mantenimiento, verificación de unidades; anticontaminantes, flujo, uso indiscriminado, restricciones y prohibiciones de circulación, programas de renovación; seguridad pública y tránsito; régimen fiscal; protección al medio ambiente, infracciones, sanciones y delitos en la materia.³²

Finalmente, otro aspecto negativo dentro de la implementación de políticas públicas generales es el de las redes viales de la zona metropolitana del valle de México. Según Alfonso Iracheta Cenecorta, las acciones del Distrito Federal, el estado de México y los municipios conurbados no han respondido “a un plan maestro previamente acordado entre todos, por lo que la eficacia de las inversiones, y sobre todo en la operación es sumamente baja”. Y abunda el mismo Alfonso Iracheta sobre la responsabilidad que al respecto ha tenido el gobierno federal en los siguientes términos:

El gobierno federal tiene en esto una responsabilidad importante, ya que, históricamente, ha apoyado con recursos al gobierno del Distrito Federal,

³¹ Según cifras de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, en el periodo de 2001-2006 pudieron sustituirse 44,178 taxis en el Distrito Federal.

³² Sánchez Gómez, Narciso, *Crisis metropolitana en México*, México, Porrúa, 2005, p. 220.

para la construcción del Sistema de Transporte Colectivo Metro, para la reestructuración del transporte de superficie o para la construcción de grandes obras viales, dejando de lado las necesidades de los municipios conurbados del Estado de México, en los que predomina todavía un sistema de vialidad y transporte muy limitado...³³

Como muestra de esta problemática, existe un análisis de aforos realizado en 1997 y 1998 para las vialidades primarias por la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, en el que se concluyó que el 85% de las vialidades primarias tienen mala fluidez, que obligan a una velocidad entre 20 y 21 km/h, mientras que los vehículos de transporte público se desplazan a 17 km/h. Sólo 15% de las vialidades restantes tienen una fluidez estable.³⁴

Según datos de la propia Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, en el año 2000 el 16% de los viajes que se originaban en el Distrito Federal y el 25.8% de los generados en el estado de México eran metropolitanos.³⁵ Estas cifras se han mantenido con cierta constancia si se considera que para 1983, aproximadamente el 28.5 % de los viajes totales a la ciudad de México tenían su origen en el área conurbada del estado de México.³⁶ Se estima que para el año 2020 los viajes metropolitanos serán cerca de 5.6 millones, y representarán cerca del 20% del total de viajes en la zona metropolitana del valle de México (28.3 millones de viajes en total).³⁷

Es en este contexto en que las políticas coordinadas, que tiendan a la solución metropolitana del problema del transporte en general y del servicio público de taxi, deben fortalecerse, pero sobre todo deben involucrar a las delegaciones políticas del Distrito Federal y a los municipios conurbados del estado de México, propiciando su asociacionismo para lograr soluciones integrales.

³³ *Ibidem*, p. 220.

³⁴ Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación en el Distrito Federal, *Problemas de movilidad en la ciudad de México*.

³⁵ Flores Peña, Sergio A. y Soto Alva, Enrique, "La eficiencia del transporte público con respecto a los mercados de trabajo en la ciudad de México", *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?*, México, 2005, p. 433.

³⁶ Navarro Benítez, Bernardo, *El traslado masivo de la fuerza de trabajo en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores-UNAM- Departamento del Distrito Federal, 1988, p. 64.

³⁷ Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación en el Distrito Federal, *Diagnóstico de movilidad de las personas en la ciudad de México*.

II. MARCO NORMATIVO APLICABLE AL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI

En México, el servicio público de taxi es coexistente, por ser competencia de la Federación —taxis cuyo punto de partida es un aeropuerto federal—, de los estados y del Distrito Federal.³⁸ Al estudiar el tema en relación con el ámbito territorial de la zona metropolitana del valle de México, es necesario analizar el régimen jurídico federal aplicable a este servicio, así como el del Distrito Federal y el estado de México.

1. *Marco normativo a nivel federal*

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tanto en el Distrito Federal como en el estado de México el servicio público de taxi es concesionado a los particulares, por lo que es necesario atender a los fundamentos constitucionales de esta figura administrativa.

Para el Distrito Federal aplica el inciso k) de la fracción V de la base primera de su artículo 122, que faculta a la Asamblea Legislativa para regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, con independencia de las disposiciones que se contienen en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122, base quinta, apartado G, posibilita que el Distrito Federal intervenga en la creación de comisiones metropolitanas para la atención de asuntos como el transporte. Este artículo se relaciona con la fracción VI del artículo 115 de la misma Constitución, que dispone que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, deben planear y regular conjunta y coordinadamente el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Por lo que respecta al estado de México, el artículo 116 constitucional no hace referencia a la concesión de los servicios públicos. En todo caso, habría que atender a la fracción VII de dicho precepto constitucional, en

³⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, cit., nota 4, p. 295.

el que se señala que la Federación y los estados, en los términos de la ley, pueden convenir la asunción por parte de éstos de la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Asimismo, otorga la facultad a los estados para celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios referidos.

El penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional faculta a los municipios para que con el previo acuerdo de sus ayuntamientos puedan coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos. Si se trata de la asociación entre municipios de dos o más estados, debe contarse con la aprobación de las legislaturas de los estados, situación que podría implicar una limitación a la autonomía municipal.

Por lo que hace a la prestación del servicio en el ámbito federal, aplica el artículo 28, que dispone que el estado puede, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos.

B. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

De esta Ley destaca el artículo 36, que faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte de acuerdo con las necesidades del país (fracción I); fijar normas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes (fracción XII), entre otras facultades.

C. Ley de Vías Generales de Comunicación

Esta Ley aplica para el servicio público de taxi que opera con placa federal, por tener como punto de partida vías generales de comunicación, como los aeropuertos federales. Así, el artículo 3 de esta Ley establece:

Artículo 3. Las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales.

El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras Dependencias del Ejecutivo Federal:

I. Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación;

II. Vigilancia, verificación e inspección de sus aspectos técnicos y normativos;

III. Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones;

IV. Celebración de contratos con el Gobierno Federal;

V. Declaración de abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso, así como declarar la caducidad o rescisión de las concesiones y contratos con el Gobierno Federal y modificarlos en los casos previstos por la Ley;

VI. Otorgamiento y revocación de permisos;

VII. Expropiación;

VIII. Aprobación, revisión o modificación de tarifas, circulares, horarios, tablas de distancia, clasificaciones y, en general, todos los documentos relacionados con la explotación;

IX. Registro;

X. Venta de las vías generales de comunicación y medios de transporte, así como todas las cuestiones que afecten su propiedad;

XI. La vigilancia de los Derechos de la Nación, respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión en los términos de esta ley o de las concesiones respectivas;

XII. Infracciones a esta ley o a sus reglamentos;

XIII. Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las vías generales de comunicaciones y medios de transporte.

En los casos de las fracciones IV y V será indispensable la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que los actos ejecutados en uso de esas facultades impliquen el gasto de fondos públicos, comprometan el crédito público o afecten bienes federales o que estén al cuidado del Gobierno.

A lo largo del articulado de esta Ley se desarrollan los temas referidos en el precepto legal citado, destacando lo relativo al régimen de concesiones.

2. Marco normativo a nivel local del Distrito Federal y del estado de México

En el entendido de que el servicio público de taxi no es mencionado en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como uno de los servicios de carácter municipal, resulta de interés realizar un análisis general del marco jurídico aplicable al Distrito Federal y al estado de México, en relación con este tema.

A. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

a. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Conforme a su artículo 42, fracciones II y XV, las leyes federales no limitan al Distrito Federal para establecer contribuciones sobre los servicios públicos a su cargo, y también señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede regular la prestación y la concesión de servicios públicos y legislar sobre los servicios de transporte urbano.

El artículo 69 dispone que el Distrito Federal debe participar en acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la ciudad de México, en materia de transporte, entre otras.

El artículo 92 señala que la administración pública del Distrito Federal tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad, permitiendo que dichos servicios se concesionen, en caso de que lo requiera el interés general y su naturaleza lo permita, previa declaratoria que emita el jefe de Gobierno, quien puede dictar acuerdos mediante los cuales se delegue en los jefes delegacionales la facultad de otorgar concesiones de servicios que tengan efectos dentro de la delegación.

El artículo 115, en sus fracciones VI, VII, X y XI, dispone que le corresponde a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación respecto con:

- La prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la ciudad de México.

- La prestación de servicios públicos y la planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una delegación y de alta especialidad técnica; el jefe de Gobierno dictará acuerdos para delegar a los jefes delegacionales la realización o contratación de estas obras.
- Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general, como el transporte público de pasajeros.
- En general, la prestación de servicios públicos que se realicen o se relacionen con el conjunto de la ciudad de México o impacten en dos o más delegaciones.

El artículo 117, fracción II, dispone que le corresponde a los jefes delegacionales la prestación de los servicios públicos que les atribuyan las leyes y las disposiciones aplicables, o bien, participar en la prestación de dichos servicios con otras delegaciones y con el gobierno de la ciudad de México, conforme con las disposiciones administrativas y presupuestales.

El artículo 118, fracción VII, señala que en materia de transporte público, las leyes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben establecer los sistemas de dirección, coordinación y, en su caso, desconcentración o descentralización que permitan aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la ciudad.

b. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

El artículo 61, en su fracción XLIII, faculta a la Legislatura del estado para aprobar que uno o más municipios de la entidad, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se coordinen y asocien con uno o más municipios de otras entidades federativas para la más eficaz prestación de servicios públicos.

A su vez, el artículo 77, fracciones XXIII y XXXVI, faculta al gobernador para convenir con la Federación la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, así como para convenir con los municipios, para la asunción por éstos, de la prestación de servicios públicos que el estado de México asuma de la referida fracción XXIII.

El artículo 126 establece que el Ejecutivo del estado de México puede convenir con los ayuntamientos la prestación de servicios públicos que le corresponden a aquél, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, y faculta a los municipios para que, previo acuerdo de sus

ayuntamientos, se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de servicios públicos.

El artículo 139 establece en su fracción II, inciso a), que en materia metropolitana, el gobierno del estado de México y los ayuntamientos de los municipios deben, en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, participar en la planeación y ejecución de acciones con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el estado, en materia de transporte, entre otras. A su vez, el inciso e) de esta misma fracción señala que el gobierno del estado de México y los ayuntamientos deben suscribir convenios con la Federación, estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, para la prestación de servicios públicos que fueren determinados por las comisiones metropolitanas y relacionados con los diversos ramos administrativos.

B. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

a. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

El artículo 3, fracción XIV, define al servicio público como la actividad organizada que realice o concesione la administración pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. Conforme con el artículo 12 de la Ley en comento, estos servicios públicos pueden concesionarse, previa declaratoria que emita el jefe de gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.

El artículo 31 faculta a la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal en materias relativas al desarrollo integral del transporte, control del autotransporte urbano, destacando en el caso del servicio público de taxi las siguientes atribuciones específicas: formular y conducir la política y programas para el desarrollo del transporte, de acuerdo con las necesidades del Distrito Federal (fracción I); llevar a cabo los estudios para determinar las medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano, con objeto de que se complementen entre sí

y con las obras de infraestructura vial (fracción IV); estudiar las tarifas para el servicio público de taxis, así como proponer al jefe de gobierno las modificaciones pertinentes (fracción VI); autorizar cambios de unidades y fijar frecuencias y horarios de las unidades de transporte de carga y pasajeros, revisar y opinar sobre nuevos tipos y características de los mismos (fracción VII); establecer las normas para la determinación de sitios de taxis para autorizar las concesiones correspondientes (fracción VIII); expedir la documentación para que los vehículos y sus conductores circulen, conforme a las leyes y reglamentos vigentes (fracción XI); fijar las medidas conducentes y autorizar, cuando procedan, las concesiones o permisos que prevén los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas en materia de transporte público de pasajeros y de carga, así como de las terminales, talleres, sitios y demás instalaciones que se requieran para la prestación adecuada de los servicios (fracción XII); coordinar las actividades en materia de vialidad y transporte con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con las entidades paraestatales cuya competencia y objeto se relacione con estas materias (fracción XXI); participar en los términos que señale el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el jefe de gobierno en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes en materia de transporte y vialidad, entre otras.

b. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

El artículo 5 faculta al gobernador del estado de México para convenir con otras entidades federativas y los ayuntamientos de la entidad la prestación de servicios públicos.

El artículo 33 faculta a la Secretaría de Transportes del Estado de México para planear, formular, dirigir, coordinar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas y programas para el desarrollo integral del servicio público de transporte de jurisdicción estatal y de sus servicios conexos, destacando en el caso del servicio público de taxi las siguientes atribuciones específicas:

Formular y ejecutar programas y acciones para el desarrollo del transporte y de sus servicios conexos (fracción I); otorgar, modificar, revocar, rescatar, revertir o dar por terminadas las concesiones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros colectivo, individual y

mixto y fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su otorgamiento (fracción II); 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 (fracción IV); autorizar y modificar las tarifas a que se sujete el servicio público de transporte (fracción VII); prevenir y sancionar el incumplimiento de obligaciones por parte de los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones en materia de transporte público (fracción VIII); expedir las placas de matriculación, calcomanías, tarjetas de circulación y demás elementos de identificación de los vehículos automotores destinados al transporte de pasajeros (fracción XVI), entre otras.

*C. Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal
y el Reglamento de Transporte del Distrito Federal*

Junto con el Código Administrativo del Estado de México y el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y el Reglamento de Transporte del Distrito Federal son los ordenamientos jurídicos que más se vinculan con la materia, por lo que su tratamiento particularizado se ha realizado y se seguirá haciendo en el desarrollo de otros apartados, bastando señalar que el objeto de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal es regular, y controlar la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal en todas sus modalidades, a fin de que de manera regular, permanente, continua, uniforme e ininterrumpida se satisfagan las necesidades de la población (artículo 1). A su vez, la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal contiene un capítulo que de manera específica prevé disposiciones relativas a la concesión con medidas particulares para la seguridad en el servicio de transporte público de pasajeros individual (título segundo, capítulo II bis, artículos 33 bis a 33 novenus).

En lo referente al Reglamento de Transporte del Distrito Federal, destaca la sección III del capítulo sexto, referente al servicio individual de pasajeros o de taxi, en el que se definen las modalidades de taxi libre y de sitio.

D. El libro séptimo del Código Administrativo del Estado de México y el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México

Aunque aplica el mismo razonamiento que en el apartado anterior, en el sentido del desarrollo de estos dos ordenamientos jurídicos, es conveniente señalar que el Código Administrativo del Estado de México abrogó la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México, publicada el 21 de abril de 1971 (artículo cuarto transitorio). La regulación específica en cuanto al tema del transporte público se encuentra en el libro séptimo, título tercero, de dicho Código (“Del transporte”), así como el título cuarto, que establece disposiciones comunes en materia de infraestructura vial y transporte.

Destaca la regulación de una materia tan especializada en un ordenamiento jurídico que es tan amplio, que norma desde aspectos relacionados con la salud, la educación o el ejercicio profesional, hasta la protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes.

III. FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO Y LOS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

1. La gestión privada del servicio público de taxi en el Distrito Federal y en el estado de México

El servicio público de taxi en el Distrito Federal y en el estado de México es propio, ya que es considerado un servicio público por el artículo 3 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y artículo 7.28 del Código Administrativo del Estado de México, y se encomienda directamente a la administración pública, la cual puede concesionarlo a particulares.

En el Distrito Federal, la Ley de Transporte y Vialidad y el Reglamento de Transporte establecen en principio un régimen general de concesiones, sin distinguir si se trata de transporte público de pasajeros a través de taxi u otras modalidades. Sin embargo, la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal prevé en el capítulo II bis de su título segundo, disposiciones muy interesantes sobre la concesión con medidas específicas para la seguridad en el servicio de transporte público de pasajeros in-

dividual. En este sentido, el artículo 33 bis del ordenamiento legal en comento define a la concesión con medidas específicas para la seguridad en el servicio de transporte de pasajeros individual, como el acto administrativo por virtud del cual la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal realiza la adecuación conferida a las concesiones otorgadas a la fecha, a una persona física o moral que así lo solicite para la prestación del servicio público local de pasajeros individual, utilizando bienes del dominio público o privado del Distrito Federal.

Se puede observar como elemento fundamental, que para hacer la adecuación a las concesiones, a efecto de incorporarlas en las medidas de seguridad referidas, debe existir la solicitud del concesionario, lo cual resulta cuestionable, ya que si este tipo de concesión establece obligaciones adicionales a las requeridas a un concesionario que presta el servicio público de taxi en condiciones normales, difícilmente se puede obtener la adhesión de los mismos.

Consecuentemente, convendría que las disposiciones contenidas en el capítulo en comento sean obligatorias, ya que redundan en la seguridad y comodidad del usuario, en aspectos como la obligación de que las unidades cuenten con un sistema de localización vía satelital monitoreado por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, o de que los vehículos destinados a este tipo de concesión no tengan una antigüedad mayor a cinco años.

Por lo que respecta al estado de México, hay una regulación diferenciada del régimen de concesiones, con disposiciones para el servicio discrecional de pasaje en cualquiera de sus modalidades de servicio individual (taxi de sitio, radiotaxi y taxi sin base), distintas a las que aplican por ejemplo al servicio regular de pasaje en sus modalidades de colectivo y mixto.

Una vez realizadas las anteriores precisiones, se hace un señalamiento general de aspectos relevantes del régimen de concesiones aplicable en ambas entidades, con énfasis en las diferencias aplicables a cada una de ellas.

Titularidad de las concesiones. En ambas entidades las concesiones pueden otorgarse para personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (artículos 29, fracción I, y 30, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, así como el artículo 16, fracción II, del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México). No obstante, en el Distrito Federal una persona física o moral puede ser titu-

lar de hasta cinco concesiones (artículo 30 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y artículo 17 del Reglamento de Transporte del Distrito Federal), en tanto que en el estado de México las personas físicas no pueden ser titulares de más de dos concesiones para la modalidad de que se trate (con lo que se genera la posibilidad de que una misma persona tenga seis concesiones, por haber tres modalidades distintas de taxis). Para el caso de las personas morales, no se estipula limitante en la normatividad del estado de México.

Vigencia de las concesiones. En el caso del Distrito Federal, es de 20 años, prorrogables por hasta un periodo igual (artículos 34 y 35 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal). En el estado de México tienen una vigencia de 10 años (artículo 16, fracción III, del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México), pero pueden prorrogarse (modificación de la vigencia de la concesión) en atención a la vida útil del vehículo afecto a la concesión. Incluso, si dicho vehículo ya no satisface la normatividad de la materia, se puede otorgar una prórroga condicionada a la sustitución del mismo en un plazo máximo de un año (artículo 32 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México).

Procedimientos para el otorgamiento de concesiones. En el Distrito Federal inicialmente es la licitación pública. La invitación restringida opera para servicios complementarios a los existentes; servicios que hayan dejado de operar los concesionarios; por renuncia a los derechos de la concesión, o por resolución de la autoridad competente. La Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal cuenta con un Comité Adjudicador, que puede adjudicar directamente las concesiones cuando su otorgamiento pueda crear competencia desleal o monopolios; cuando se ponga en peligro la prestación del servicio o cuando existan necesidades de interés público; se implementen sistemas de transporte con nuevas tecnologías o impliquen la preservación del medio ambiente, o por mandato judicial o administrativo (artículo 26 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal).

En el estado de México, el otorgamiento de concesiones se realiza por concurso o adjudicación directa, sin reconocer la invitación restringida. El concurso aplica en casos de servicios de nueva creación. La adjudicación directa, en los supuestos de adecuación o ampliación de servicios existentes y en operación (artículo 17 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México).

Cesión de los derechos y obligaciones derivados de la concesión. En el Distrito Federal, en principio, no se permite la cesión de los derechos y obligaciones derivados de la concesión, quedando prohibido por lo tanto su enajenación o renta (artículo 36 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal). Sin embargo, se permite la designación de tres beneficiarios a los que podría transmitirse la concesión en caso de incapacidad física o mental, ausencia declarada judicialmente o muerte. En el estado de México también se permite la designación referida, pero se limita al caso de muerte, y sólo en razón de dos beneficiarios (artículo 16, fracción X, del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México). Asimismo, en el estado de México aplica la cesión de la concesión, lo cual resulta criticable, pues el otorgamiento de esta última es realizado en atención de las circunstancias particulares del propio concesionario, lo que se desvirtúa con su transmisión a un tercero, y puede implicar consecuencias negativas para los usuarios; más aún cuando para la autorización de dicha cesión sólo se requiere analizar si la solicitud respectiva fue presentada en tiempo y si no existe alguna de las causales de improcedencia, las cuales no se refieren estrictamente a la capacidad e integridad del cesionario (artículos 26 y 28 del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México). Lo único que cuida la normatividad del estado de México es que con la cesión no se produzca acaparamiento de concesiones, entendiendo por acaparamiento la concentración en un solo concesionario de un 20% del total de las concesiones otorgadas para el servicio en una misma modalidad y tipo en el área geográfica de que se trate (artículo 26, fracción II, inciso d), del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México).

Derechos específicos que derivan de la concesión. El artículo 17 del Reglamento de Transporte del Distrito Federal entiende de una manera más adecuada que la normatividad del estado de México el alcance de una concesión de servicio público en relación con el concesionario. El segundo párrafo de dicho artículo señala:

Las concesiones que otorgue la Secretaría no crean derechos reales ni de exclusividad a sus titulares; sólo les otorgan el derecho al uso, aprovechamiento y explotación del servicio de acuerdo con reglas y condiciones que establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

En este sentido, una concesión de servicio público no genera derechos reales, ya que la administración sólo está transmitiendo la ejecución de un servicio al particular, sin que éste implique un derecho real. El particular presta en sustitución de la administración un servicio público, y recibirá un beneficio económico, que no es la propiedad o cualquier otro derecho real sobre dicho servicio, pues en todo caso no se trataría de una concesión, sino de una cesión.

El artículo 16, fracción VI, del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, se aleja de este criterio, al permitir que se hipoteque la concesión. En su caso, podría constituirse hipoteca sobre los bienes afectos a una concesión, pero no sobre la concesión misma.

2. El sentido social del servicio público de taxi en relación con la gestión privada del mismo

El que la autoridad administrativa tenga la potestad de otorgar la concesión del servicio público de taxi a los particulares puede ser un instrumento de adecuado control y de planeación de políticas integrales. Alfonso Iracheta Cenecorta, al referirse a la problemática del transporte en general, señala que la concesión debe ser “un instrumento de planeación y control del servicio público de transporte, otorgándola solo con garantías de cumplimiento de obligaciones pactadas y con absoluta transparencia y rendición de cuentas”.³⁹

En el Distrito Federal hay un mayor control sobre el número de concesiones que pueden otorgarse a personas físicas y morales (cinco por persona), en tanto que en el estado de México no se establece un límite inicial para las personas morales, señalando únicamente que las personas físicas no pueden ser titulares de más de dos concesiones para la modalidad de que se trate. Consecuentemente, en el estado de México no hay los elementos normativos para evitar la concentración de concesiones por parte de empresas prestadoras del servicio público de taxi, propician-

³⁹ Iracheta Cenecorta, Alfonso, *La necesidad de una política nacional de transporte sustentable para las ciudades de México*, Colegio Mexiquense/ Red Mexicana de Ciudades hacia la sustentabilidad. Presentación obtenida de la página electrónica <http://www.cts-ceiba.org/congreso2/piezas/ponencias.html>. Ciudades en Movimiento. 2o. Congreso Internacional de Transporte Sustentable. 16 de octubre de 2006.

do el manejo político del mismo. Para evitar esto, es conveniente que el otorgamiento de las concesiones y la forma de gestión del servicio por particulares se sujete al principio sustentado por Jorge Fernández Ruiz: “por cada vehículo una concesión —o un permiso— y no más de una concesión —o un permiso— por cada prestador del servicio”.⁴⁰

Así, se daría un sentido social al servicio público de taxi, al no generar la concentración de concesiones, sino que se impulsaría un esquema de microempresarios. Incentivar que los operadores de los vehículos sean los concesionarios, para que haya mayor responsabilidad sobre su cuidado y mantenimiento y sobre la calidad del servicio, circunstancias que redundarían en beneficio de los usuarios, lo cual debe perseguirse en la implementación de las políticas relacionadas con cualquier servicio público.

3. *La coordinación metropolitana en materia de transporte y la participación de los municipios y delegaciones*

El artículo 122, base quinta, apartado G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el fundamento para que el Distrito Federal participe en la creación de comisiones metropolitanas en distintas materias, como el transporte. Al efecto, el artículo en comento establece lo siguiente:

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de... transporte..., sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, cit., nota 4, p. 291.

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Por lo que respecta a los municipios, resulta aplicable la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Debido a la complejidad del problema del transporte en la zona metropolitana del valle de México, se requieren acciones conjuntas de los tres niveles de gobierno, ya que las políticas y los marcos jurídicos “diferenciados de las entidades que la componen dificultan la planeación estratégica del sector, amplían las diferencias en los niveles de servicio y reducen los márgenes de acción gubernamental”.⁴¹

El 27 de junio de 1994, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el estado de México y el Distrito Federal, suscribieron el convenio de coordinación que creó la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, con atribuciones consultivas que desarrolla a través de equipos de especialistas, integrados por representantes de los ámbitos de gobierno señalados; todos ellos con voz y voto, que se constituyen en un pleno encabezado por el secretario de Comunicaciones y Transportes, el gobernador del estado de México y el jefe de gobierno del Distrito Federal.⁴²

⁴¹ Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (Zona metropolitana del valle de México): Evaluación y Perspectivas, Colegio Mexiquense, A. C., México, julio de 2001, p. 18. Documento obtenido de la página electrónica www.metropoli.org.mx/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=61

⁴² *Ibidem*, pp. 19 y 20.

Esta Comisión cuenta con once grupos de trabajo que han implementado acciones, entre las que destacan: Programa de Placa Metropolitana para la ordenación de los transportistas que prestan servicio metropolitano, bajo un mismo esquema administrativo, evitando duplicidades de permisos y concesiones; proyecto de Ley Homologada de Transporte para el Distrito Federal y para el Estado de México y propuesta de Reglamento de Transporte de Carga; apoyo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el Proyecto de Ferrocarril Suburbano de Pasajeros en la Zona Metropolitana del Valle de México, con propuesta de convenio de coordinación para su realización; Estrategia Integral de Transporte y Calidad del Aire para mejorar el bienestar social y económico de la población, atenuando los impactos ambientales en la calidad del aire, mediante sistemas de transporte eficientes.⁴³

De lo anterior, se reitera la calidad de órgano consultivo y propositivo de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, además de que esta Comisión tiene limitantes que le impiden desarrollar eficientemente un proceso administrativo y técnico que apoye con más fuerza las políticas públicas de transporte. Dentro de estas limitantes se pueden destacar las siguientes:

- La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad no tiene, desde el punto de vista normativo, la posibilidad de allegarse los recursos financieros necesarios para realizar sus tareas y funciones.⁴⁴
- La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, al ser una comisión consultiva, no cuenta con estructura autorizada que le permita una mejor operatividad.⁴⁵

No obstante, con independencia de estas limitaciones, una carencia fundamental en la Comisión es la falta de participación de los municipios. Al respecto, se reitera la importancia que el constituyente (artículos 115, fracción VI, y 122, base quinta, apartado G) le da al municipio en la integración de políticas coordinadas de planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas en materia de transporte y otras más.

⁴³ *Ibidem*, p. 22.

⁴⁴ *Diagnóstico de las condiciones del transporte y sus implicaciones sobre la calidad del aire en la ZMVM*, México, Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, 1999, p. 121.

⁴⁵ Bojórquez Hernández, Francisco, Foro Nacional de Zonas Metropolitanas, Diagnóstico Operativo de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad y de los Servicios de Transporte Metropolitanos.

Si bien el servicio público de transporte en lo general, y el de taxi en lo particular, no son reconocidos como servicios públicos municipales en la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal, no debe excluirse a los municipios (ni a las delegaciones políticas para el Distrito Federal), de las decisiones regionales o metropolitanas que se tomen sobre el tema. Incluso, Jorge Fernández Ruiz propone la idea de municipalización de este tipo de servicios en atención a los siguientes razonamientos:

...la infraestructura vial empleada, así como la mayor parte del universo de usuarios y el control y ordenación del tránsito vehicular del servicio público de autotransporte colectivo son del municipio, por lo que la municipalización no sólo sería un acto de justicia, sino que propiciaría una mejor prestación del servicio en beneficio de los usuarios, contribuiría al saneamiento de las finanzas municipales y vendría a robustecer la autonomía del ente municipal.⁴⁶

Por su parte, Alfonso Iracheta Cenecorta señala que el papel del gobierno municipal en materia de transporte debe hacer de los sistemas integrales de transporte, instrumentos de integración y ordenación urbana, mayor equidad social y mejoramiento ambiental, identificando corredores de alta demanda y estableciendo la red de transporte público. Asimismo, debe supervisar la operación de las concesiones del servicio público de transporte.⁴⁷

Considerando los argumentos de los autores mencionados, con independencia del grado de intervención que se le otorgue al municipio (regulador o prestador directo del servicio, o participe en la implementación de políticas integrales), la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad no puede seguir operando sin la participación de los municipios y las delegaciones políticas que se encuentran comprendidos en la zona metropolitana del valle de México.

Si bien se requiere fortalecer a las instituciones públicas competentes en la materia, primero se necesita que en la toma de decisiones se incluya a todos los actores respecto de los cuales el servicio público de taxi plantea retos cotidianos. Los municipios del estado de México y las delegaciones del Distrito Federal que comprenden la zona metropolitana del

⁴⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, cit., nota 4, p. 291.

⁴⁷ Iracheta Cenecorta, Alfonso, *La necesidad de una política nacional de transporte sustentable para las ciudades de México*, cit. nota 39.

valle de México son actores de esta realidad. Más “que la estructura gubernamental será la calidad y relevancia de la gobernabilidad —y lo incluyente de dicha gobernabilidad— lo que determine el futuro de las áreas metropolitanas”.⁴⁸

Con independencia de que se determinen acciones locales o regionales (metropolitanas) para afrontar el reto que implica la problemática del servicio público de taxi en la zona metropolitana del valle de México, los municipios y las delegaciones políticas deben intervenir de una manera trascendental en la toma de decisiones sobre la materia.

⁴⁸ Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM): evaluación y perspectivas, *cit.*, nota 41, p. 69.