

LA LEY DE TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL

I. ANTECEDENTES

La Ley de Transporte del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 1995, viene a sustituir a la Ley que fija las Bases Generales a que habrán de ajustarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, abrogada conforme al artículo 4 transitorio de la citada en primer término, tras más de once lustros de sigilosa vigencia.

Como quiera que sea, la muy poco conocida Ley que fija las Bases Generales a que habrán de ajustarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, publicada el 23 de marzo de 1942, representó en su momento la tendencia de acabar con la viciosa práctica de convertir al titular del Poder Ejecutivo en el principal hacedor de leyes, mediante el ardid de otorgarle facultades extraordinarias —transformadas en ordinarias a fuerza de tanto usar esas previstas en los artículos constitucionales 29 y 49—, como lo evidencian, entre otros ordenamientos de gran importancia, los códigos Civil y Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del fuero común y para toda la República en materia federal.

Empero, la pequeña ley de 1942 —de apenas diecinueve artículos—, lejos de fijar las bases a que aludía su título, apenas sirvió para pretextar la expedición de sendos reglamentos de tránsito de y de transporte para su regulación real en el Distrito Federal, en una habilitación casi en bloque y en blanco, pues las bases fueron mínimas en ambas materias, por lo que tales reglamentos excedieron con mucho su legítimo alcance, contra el principio consensado en la doctrina, que Jorge Madrazo explica en los siguientes términos: “Los reglamentos desarrollan y precisan los preceptos contenidos en las leyes, pero no pueden ni contrariar ni exceder el alcance de ellas”.¹

¹ Madrazo, Jorge, “Facultad reglamentaria”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa-UNAM, vol. D-H, 1991, p. 1414.

El Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal derivado de la ley de 1942, fue publicado el 23 de marzo de 1942; en tanto que el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal se publicó hasta el 28 de febrero de 1943, habiendo sido derogado por el publicado el 28 de julio de 1976 que, a su vez, fue abrogado por el expedido por la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado el 10 de agosto de 1989, y modificado mediante reformas publicadas el 22 de mayo de 1991 y el primero de febrero de 1993. Ambos reglamentos, lo mismo que el de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal, están vigentes en todo lo que no se oponga a la Ley de Transporte del Distrito Federal, en tanto se expidan los de esta última.

En la Ley de Transporte del Distrito Federal, como en la generalidad de las leyes mexicanas contemporáneas, se advierten tres partes claramente diferenciadas: el título o denominación de la ley, el articulado ordinario y los artículos transitorios.

II. EL TÍTULO O NOMBRE DE LA LEY

A semejanza de diversos países europeos, en México el nombre o título es parte del ordenamiento legal, prueba de ello es que se discute y vota por el órgano legislativo junto con las demás partes, lo cual permite modificar el nombre propuesto en la iniciativa correspondiente; por ello, a pesar de no ser parte normativa de la ley, su título participa de su fuerza y, como cualquier otro elemento de la misma, es útil para interpretar sus disposiciones, debiendo sujetarse a exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica propia del Estado de derecho.²

Conforme a la técnica legislativa, se pueden distinguir tres elementos en el título de una ley: el tipo de norma, el número y la precisión de su objeto o contenido.

1. *El tipo de norma*

La clasificación de las leyes nos habla de diferentes tipos o categorías de ellas, las hay constitucionales, ordinarias, reglamentarias, orgánicas, generales, federales y locales, por citar algunas; conviene indicar en el título el correspondiente tipo de ley, salvo que se trate de una ley ordinaria o que incluya varios tipos. En el caso de la Ley de Transporte del Distrito Federal, su título no indica su categoría o tipo, lo cual nos parece razonable por tratarse de una ley ordinaria.

² *Vid.*, Coderch, Pablo Salvador, "Curso de técnica legislativa Gretel", en *El título de las leyes*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 51.

2. *El número de la ley*

En México, en el ámbito del Distrito Federal, lo mismo que en el del federal, no se numeran las leyes, lo cual justifica la carencia de número de la ley en análisis.

3. *Precisión de su objeto o contenido*

Corresponde a la parte medular de la denominación de la ley, enunciar en forma concisa y breve su contenido o fin con el propósito de abarcarlo todo y sólo a él, habida cuenta que el nombre no debe ser simbólico o arbitrario, sino identificar completa, cabal y exactamente su finalidad o contenido, para evitar inducir a error en tales aspectos.

La Ley de Transporte del Distrito Federal continúa con la práctica generalizada en el país de regular en un mismo ordenamiento legal los servicios públicos de tránsito y de transporte público, como lo hiciera la abrogada “Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de marzo de 1942, o como lo hacen la vigente Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México y la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, en vigor.

La referida costumbre legislativa es explicable por lo fuertemente imbricados que están ambos servicios. En otros países, España por ejemplo, para su mejor regulación y más fácil aplicación y consulta, se prefiere regular mediante sendos ordenamientos legales independientes, a cada uno de dichos servicios, habida cuenta que son de características diferentes: *uti universi*, gratuito y constante, el de tránsito; *uti singuli*, oneroso y sujeto a un horario predeterminado, el de transporte, sin que ninguno de ellos regule el estacionamiento público.

Como quiera que sea, el título de la ley en análisis no cumple con el principio elemental de la técnica legislativa de identificar completa, cabal y exactamente su finalidad o contenido, por no aludir a los servicios de tránsito y de estacionamiento público a los cuales también atañe, aun cuando sea en forma somera. Vicio parecido se advierte en las leyes equivalentes de diversos estados de la República que a pesar de regular los servicios de tránsito y transporte sólo aluden a uno de ellos, por lo general el de tránsito, como ocurre en Jalisco.

Un examen de leyes locales que regulan simultáneamente los servicios de tránsito y de transporte aludiendo en su denominación solamente a uno de ellos, pone de manifiesto que prefieren mencionar al que dedican la mayor parte de sus disposiciones; así, el estado de Jalisco opta por el nombre de Ley del Servicio

de Tránsito del Estado, en contraste con la Ley de Transporte del Distrito Federal, que dedica más de las dos terceras partes de sus disposiciones exclusivamente al servicio de transporte, y el resto a los servicios de tránsito y de estacionamiento público, así como a cuestiones generales.

Creemos que la "Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal", publicada el 23 de marzo de 1942 y derogada precisamente por la ley en análisis, tuvo mejor denominación que esta última por enunciar los dos temas de su contenido: tránsito y transporte. Pensamos que, de acuerdo con los principios elementales de técnica legislativa y en concordancia con su texto, el ordenamiento legal en comento debiera llamarse "Ley de los Servicios de Tránsito, Transporte y Estacionamiento Público del Distrito Federal".

III. EL ARTICULADO ORDINARIO

Sin tomar en consideración sus ocho artículos transitorios, la Ley de Transporte del Distrito Federal presenta sus disposiciones en noventa y un artículos, distribuidos en quince capítulos; creemos que este ordenamiento ganaría en precisión y claridad si antes que en capítulos se dividiera en cuatro títulos, destinando el primero a las disposiciones generales, el segundo al servicio de tránsito, el tercero al servicio de transporte y el último al servicio de estacionamiento público. A continuación examinamos algunos de los capítulos de esta ley.

Capítulo I. De las disposiciones

Sin duda, una parte muy importante de las leyes es la referida a sus disposiciones directivas o generales, las cuales sirven de complemento a su título, al poderlo explicar con la amplitud necesaria para evitar los equívocos a que pudiera inducir, dada su brevedad y concisión; asimismo, se utilizan para indicar la finalidad de la ley, sus características esenciales y sus bases y supuestos generales. Igualmente, las citadas disposiciones se encargan de precisar la esfera personal, material, temporal y territorial de aplicación de la ley.³

En la Ley de Transporte del Distrito Federal sus disposiciones directivas o generales, aun cuando incompletas, están contenidas en el capítulo I, cuyos

³ Vid., Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La forma de las leyes*, Barcelona, Bosch, p. 88.

cinco artículos, al igual que el título de la Ley, incurren en la omisión de no aludir a los servicios de tránsito y de estacionamiento público regulados en los capítulos III, V, X, XI y XII.

En efecto, dichas disposiciones directivas, sólo se ocupan de cuestiones generales concernientes al servicio de transporte, haciendo además una brevísima mención del uso de las vialidades y de las garantías de los peatones, por cuya razón no cumplen, como debieran, su cometido de complementar al título en la enunciación y explicación de su contenido u objeto, lo que en la especie hubiese servido para subsanar la omisión en que incurre el título, incluyendo dentro de la descripción del objeto señalado en el artículo 1, el de asegurar, regular y controlar los servicios de tránsito y estacionamiento público, porque dicho precepto sólo dispone:

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto, controlar, asegurar y vigilar, dentro del Distrito Federal, el transporte de pasajeros y de carga, sea cual fuere el tipo de vehículo y sus sistemas de propulsión, a fin de que de manera regular, continua y permanente, se satisfaga la necesidad colectiva de transporte, así como regular el uso de las vialidades, las garantías de los peatones y los usuarios del transporte.

En lo relativo a su denominación, salta a la vista que el nombre de este capítulo I es aplicable a todos los capítulos de la ley, habida cuenta que, sin excepción, contienen “disposiciones”; en consecuencia debiera denominarse “De las disposiciones generales”, e incluir entre ellas las relativas a los otros dos servicios que regula: el tránsito y el estacionamiento público.

Capítulo II. De las atribuciones

El único artículo —el seis— del capítulo II de la ley de referencia se ocupa de enumerar las atribuciones que el propio ordenamiento asigna a la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, lo cual evidencia la ambigüedad del nombre de dicho capítulo, al no especificar de quién son tales atribuciones, lo cual se lograría si dicho capítulo se llamase “De las atribuciones de la Secretaría”, habida cuenta que conforme al artículo 4 se entenderá por secretaría la antes mencionada.

Como ocurre en el resto de la parte capitular de la ley cuyo estudio nos ocupa, el referido capítulo II exhibe su desequilibrio temático, porque de las veintiocho fracciones de su único artículo, veintidós conciernen expresamente al transporte, únicamente tres al tránsito y las tres restantes atañen a varios temas, sin que

ninguna se dedique exclusiva y expresamente al servicio de estacionamiento público.

Capítulo III. De los peatones

Los artículos del 7 al 10 de la Ley de Transporte del Distrito Federal conforman este capítulo que, a juicio nuestro —junto con el V, el X y el XI—, convendría agrupar en un título de la ley, bajo el nombre “Del servicio de tránsito”, si no se decidiese regularlo en una ley distinta, por separado.

Este capítulo III empieza (artículo 4) por otorgar un ambiguo derecho de preferencia al peatón —sin precisar en qué consiste ni frente a quién se establece— y termina por imponerle la obligación de “cumplir con lo establecido en las disposiciones legales aplicables en esta materia”(artículo 10), lo cual resulta doblemente ocioso, tanto por ser de por sí obligatorias las disposiciones legales aplicables en esta materia, sin necesidad de que el artículo lo establezca, como por no señalar sanción para el caso de incumplimiento.

Capítulo IV. De los usuarios

Este capítulo se destina no a todos los usuarios de los servicios públicos que supuestamente la ley debiera regular, sino únicamente a los del servicio público de transporte de pasajeros, por lo que omite hacerlo respecto de los usuarios de los servicios públicos de transporte de carga, de tránsito y de estacionamientos públicos.

Como lo hemos señalado líneas atrás, consideramos conveniente reunir éste y los demás capítulos de esta ley relativos exclusivamente al transporte, en un mismo título, con el propósito de separar claramente las disposiciones relativas a los cuatro grandes temas de la misma: cuestiones generales, tránsito, transporte y estacionamiento público, mediante la distribución de sus capítulos en cuatro títulos.

Capítulo V. De la educación vial

En realidad el nombre de este capítulo no concuerda exactamente con el contenido de sus dos artículos, pues sólo el 14 se refiere a la educación vial, tema fundamental en materia de tránsito, que concierne a toda la población; mientras que el artículo 15 atañe a la capacitación de los trabajadores de las empresas de transportes, a la que éstas están obligadas como cualquier otra, en los términos del artículo 123 constitucional. Por tanto sería deseable transferir

el artículo 115 a uno de los capítulos que se ocupen del transporte, por ejemplo el VIII, sección tercera.

Capítulo VI. Del servicio de transporte

También se ocupan del servicio de transporte los capítulos VII, VIII, IX, XIII, XIV y XV, lo cual acredita la conveniencia de cambiar ese nombre que ahora tiene el capítulo VI para llamarle “De la planeación del servicio de transporte”; especialmente si se aceptase dividir la Ley en títulos y uno de ellos se denominase precisamente “Del servicio de transporte”, como hemos sugerido.

Destaca en este capítulo el pronunciamiento contenido en el artículo 21, en el sentido de que el Sistema de Transporte Colectivo, conocido como Metro, no puede ser concesionado, determinación que cobra especial relevancia, dada la arrasadora tendencia privatizadora del neoliberalismo imperante.

Capítulo VII. De las modalidades de la prestación del servicio de transporte

Este capítulo se ocupa de clasificar al servicio de transporte del Distrito Federal y, por ende, creemos debiera denominarse “De la clasificación del servicio de transporte”, para ser congruente con su articulado.

Por lo demás, pensamos que se sufre una confusión al clasificar al transporte de pasajeros en público, particular y especializado (artículo 29), porque en realidad sólo son dos categorías diferentes: el transporte público y el transporte privado, el transporte especializado, como el ordinario, es una subcategoría tanto del público como del privado. Por consiguiente, en este rubro de pasajeros existe tanto transporte público especializado como transporte privado especializado, como hay también transporte público ordinario y transporte privado ordinario.

Transporte público especializado de pasajeros, o mejor dicho, servicio público de transporte especializado de pasajeros será el prestado a terceros por un transportista profesional mediante una remuneración, como en el caso del transporte escolar, del transporte de personal, del transporte de enfermos, o el prestado por medio de alquiler de vehículos sin chofer.

En cambio, transporte privado especializado de pasajeros o, para expresarlo mejor, servicio particular de transporte especializado de pasajeros, será el realizado por las empresas o instituciones públicas o privadas para realizar el desplazamiento de su personal o de sus miembros mediante sus propios vehículos de transporte colectivo, obviamente sin cobrar remuneración por ello.

Capítulo VIII. De las concesiones

Este capítulo omite establecer los principios o bases para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio de estacionamiento público, lo mismo que para instalar y operar centros de verificación vehicular respecto de emisión de contaminantes, por cuya razón debiera denominarse “De las concesiones de los servicios públicos de transporte” e incluirse dentro del título que sugerimos crear para agrupar dentro de la ley, todos los exclusivamente relativos al transporte.

Capítulo IX. De los permisos

La Ley del Transporte del Distrito Federal también es omisa en la regulación de los permisos relativos al servicio de tránsito —circular sin placas, calcomanía o tarjeta de circulación; o para conducir, en caso de menores de edad—, por lo que el capítulo IX se refiere exclusivamente a los permisos de transporte y a los servicios auxiliares del servicio público de transporte, sin explicar cuáles son, por lo cual convendría denominar a este capítulo “De los permisos de transporte”.

Por otra parte, llama la atención que, de acuerdo con el artículo 55, se requiera permiso para prestar servicio de transporte escolar, de personal, y de paquetería y valores, cuando debiera requerirse concesión siempre que fuese un servicio remunerado, por tratarse en tales casos de un servicio público de transporte especializado, como lo hemos señalado al referirnos a la clasificación del transporte.

Capítulo X. De las licencias de conducir

Por tratarse de un tema relativo, más que al servicio de transporte, al de tránsito, debiera incluirse en el título relativo a este último, cuya creación hemos sugerido en líneas anteriores.

Capítulo XI. De las vialidades y el tránsito

En este capítulo se hace una referencia breve, somera y superficial de algunos aspectos relativos, sin mencionar siquiera que se trata de un servicio, pese a que el artículo 115 constitucional le confiere el carácter de servicio público, por lo que omite establecer los lineamientos o principios generales que permita desarrollarlos con posterioridad, mediante el reglamento respectivo, en temas

tan importantes como los de la inspección, la vigilancia, las infracciones, las sanciones y las inconformidades e impugnaciones.

Capítulo XII. De los estacionamientos

En omisión semejante a la mencionada al referirnos al capítulo XI, puesto que tampoco se ocupa de los temas antes citados, lo que impediría ocuparse de su desarrollo en el reglamento respectivo.

Capítulo XIII. De las tarifas

Las tarifas a que se refiere este capítulo son únicamente las del servicio público de transporte, por lo que indebidamente quedan fuera de su regulación las del servicio de estacionamiento público.

En el artículo 74 —primero de este capítulo XIII— se atribuye al jefe del Distrito Federal la facultad de fijar las tarifas del servicio público de transporte concesionado, sin determinar, en ese ni en ningún otro artículo, quién fija las tarifas del servicio público de transporte prestado directamente por la administración pública del Distrito Federal.

Capítulo XIV. De la inspección y vigilancia

Como en capítulos anteriores, el XIV también se circunscribe a los servicios de transporte, por lo que indebidamente deja sin regular los de tránsito y de estacionamientos públicos en aspectos tan importantes como los de inspección y de vigilancia.

Capítulo XV. De las infracciones y sanciones

Para obviar repeticiones tediosas e innecesarias, damos aquí por reproducido el comentario relativo al capítulo XIV, respecto de los importantes temas de infracciones y sanciones a que se refiere el capítulo XV de la Ley de Transporte del Distrito Federal.

IV. EL ARTICULADO TRANSITORIO

Para proceder al examen de los ocho artículos transitorios de la Ley de Transporte del Distrito Federal, conviene tener presente que el articulado

transitorio constituye en nuestro país la parte final de las leyes que engloba, por fuera del articulado ordinario, no sólo las disposiciones efectivamente transitorias, sino también las disposiciones adicionales, las derogatorias y las disposiciones finales.

1. *Disposiciones transitorias*

Para Carlos Viver Pi-Sunyer, únicamente deben figurar en las disposiciones transitorias:

- Los preceptos que regulan de forma autónoma situaciones jurídicas previas o pendientes (derecho transitorio material).
- Los preceptos que regulan estas situaciones jurídicas previas o pendientes mediante la declaración de la pervivencia de la ley antigua.
- Los preceptos que regulan las situaciones jurídicas previas o pendientes mediante la declaración de la aplicación inmediata de la ley nueva.
- Los preceptos que, para facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva, regulan de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas nuevas.
- Los preceptos que, para facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva, declaran la pervivencia provisional de la ley antigua para regular situaciones jurídicas nuevas.⁴

De acuerdo con el criterio antes expuesto, se consideraría disposición transitoria la contenida en el artículo quinto transitorio de la ley en análisis, mediante la cual otorga un plazo para que los actuales concesionarios y permisionarios se ajusten a las disposiciones contenidas en la misma, lo que equivale a regular de forma autónoma situaciones jurídicas previas durante un lapso específico.

De acuerdo al criterio referido, no se considerarían disposiciones efectivamente transitorias a ninguna otra de las contenidas en los artículos transitorios de la ley en análisis, ni siquiera las contenidas en el tercero de dichos artículos, porque a juicio de Carlos Viver no deben tenerse como tales, las reglas que en ocasiones el legislador inserta como si lo fueran, por el solo hecho de tratarse de preceptos temporales, porque al momento de la calificación de una regla la temporalidad debe tomarse como una cuestión secundaria y externa.

⁴ Viver Pi-Sunyer, Carlos, "Curso de técnica legislativa Gretel", en *La parte final de las leyes*, op. cit., p. 157.

En consecuencia, en opinión de Carlos Viver Pi-Sunyer, las reglas temporales “deben incluirse en la categoría que les corresponde por su contenido independientemente de que éste esté sometido a término o condición resolutoria”.⁵

Por tanto, a la luz de referido criterio de técnica legislativa, la disposición contenida en el artículo tercero transitorio de la Ley en comento, que autoriza se sigan aplicando —en lo que no se le opongan— determinados reglamentos, en tanto se expiden los nuevos, se consideraría dentro de las llamadas disposiciones adicionales y, simultáneamente, también podría incluirse entre las derogatorias por prever la abrogación de los reglamentos relativos al transporte, al tránsito y a los estacionamientos públicos del Distrito Federal, al expedirse los nuevos reglamentos dispuestos por la propia ley.

Asimismo, la disposición de artículo octavo transitorio, de que las menciones y facultades que la ley en análisis le señala al jefe del Distrito Federal, se entenderán referidas y otorgadas al jefe del Departamento del Distrito Federal, hasta antes del mes de diciembre de 1987, de acuerdo con el referido criterio de técnica legislativa, no se consideraría transitoria sino adicional.

2. *Disposiciones adicionales*

Se pueden entender por disposiciones adicionales, las relativas a regímenes jurídicos especiales o de excepción, que no tienen cabida en el articulado ordinario; así como los mandatos o autorizaciones de carácter no normativo; y las disposiciones residuales que no encuentran acomodo en ninguna otra parte de la ley.⁶

En este orden de ideas, podrían incluirse dentro de las disposiciones adicionales, las contenidas en los artículos 21 y 22 que expresamente mantienen los regímenes jurídicos especiales de los organismos descentralizados “Sistema de Transporte Colectivo” y “Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal”.

También podríamos considerar disposiciones adicionales de la Ley de Transporte del Distrito Federal, las contenidas en sus artículos transitorios sexto (plazo para expedir los reglamentos de la ley) y séptimo (que la administración pública continúe como prestadora de servicios público de transporte hasta que la Secretaría otorgue concesiones a terceras personas).

⁵ *Idem*, pp. 155 y 156.

⁶ *Vid.*, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La forma de las leyes*, *op. cit.*, pp. 136 a 142.

3. *Disposiciones derogatorias*

Según el criterio de técnica legislativa referido, debe examinarse minuciosamente el impacto de la nueva ley en el resto del ordenamiento en vigor, a fin de explicitar las acciones derogatorias y las de excepción, por cuya razón se debe abandonar la inveterada costumbre de la derogación genérica, la cual sólo es justificable como complemento de una abrogación explícita y exhaustiva, bajo la fórmula "... y las demás disposiciones que se opongan a esta ley".

La ley en análisis se apega a esa tendencia de técnica legislativa por disponer en su artículo segundo transitorio la abrogación explícita de la Ley que fija las Bases a que habrá de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, así como por prever, en su referido artículo tercero transitorio, la de los reglamentos relativos al transporte, al tránsito y a los estacionamientos públicos del Distrito Federal; disposiciones que se complementan con la derogación genérica de su artículo cuarto transitorio: "Se derogan todas aquellas disposiciones y acuerdos que contengan disposiciones contrarias a la Ley".

Además, para evitar confusiones en lo relativo a abrogaciones y derogaciones, en los artículos ordinarios 21 y 22 se precisa con claridad que los organismos públicos denominados Sistema de Transporte Colectivo y Servicio de Transporte Eléctricos seguirán rigiéndose por su decreto de creación el primero, y por su ley de creación el segundo.

4. *Disposiciones finales*

Conforme a la nueva técnica legislativa, en las disposiciones finales caben las cláusulas de salvaguardia o, como se les llama en el derecho anglosajón *saving provisions*,⁷ destinadas a preservar la vigencia de aquellas disposiciones que pudieran presumirse derogadas y, desde luego, fuesen derogables por la nueva ley; las cláusulas de supletoriedad, que antiguamente figuraban dentro de los primeros artículos de la ley; y, por último, la entrada en vigor de la ley.

De tales tipos de disposiciones finales, la Ley de Transporte del Distrito Federal contiene una disposición en su artículo 91 —último de los ordinarios—, relativa a la supletoriedad de la ley en lo concerniente al procedimiento para imposición de sanciones e impugnación de resoluciones; y otra mediante la cual dilucida lo relativo a la entrada en vigor de la ley, al disponer en su artículo primero transitorio que ello ocurra al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

⁷ Vid., Thornton, G. C., *Legislative Drafting*, 3ª ed., Londres, Butterworths, 1987, pp. 319 y 320.

5. Otros aspectos relevantes del articulado transitorio

Llama la atención la ambigua disposición contenida en el artículo séptimo transitorio de la ley en comentario, que a la letra dice: “La Administración Pública del Distrito Federal, continuará prestando el Servicio Público de Transporte de pasajeros, hasta en tanto la Secretaría, de conformidad con lo previsto en la presente ley, otorgue concesiones a terceras personas.”

La anterior disposición implica, aparentemente, que una vez iniciada la vigencia de la ley, la administración pública del Distrito Federal cesará de prestar el servicio de transporte público a su cargo —Metro, tren ligero, trolebuses y autobuses— en el momento en que la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal otorgue la segunda concesión de transporte público.

Empero, seguramente no fue esa la intención del legislador, porque es absurdo supeditar la gestión directa del servicio público de transporte masivo de pasajeros a que la secretaría otorgue dos concesiones para prestar servicio público de transporte con un taxi y un microbús, por ejemplo.

Lo más probable es que el propósito del legislador haya sido el de que la administración pública del Distrito Federal no cese en la prestación directa del servicio público de transporte —sólo tiene a su cargo directo el masivo— mientras no esté preparada su sustitución en la prestación de tal servicio, mediante particulares a quienes se otorguen las concesiones necesarias para tal efecto; sustitución que podría efectuarse parcial y gradualmente, en cuyo caso hubiese sido preferible redactar el citado artículo séptimo transitorio en la siguiente forma:

Para que la Administración Pública del Distrito Federal pueda dejar de prestar total o parcialmente alguno de los servicios públicos de transporte que actualmente tiene a su cargo, será indispensable que, independientemente de satisfacer los requisitos que otras leyes dispongan o puedan disponer, previamente haya preparado la sustitución en la prestación respectiva, mediante un sistema debidamente organizado bajo el régimen de concesión que asegure y garantice la prestación regular del servicio de que se trate, de suerte que pueda efectuarse la sustitución del prestador del servicio sin trastornos para sus usuarios.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La adecuada regulación jurídica de las actividades humanas, en especial las involucradas con el orden público, propicia su sano y armónico desarrollo; por el contrario, una regulación defectuosa da lugar a un desempeño desordenado y anárquico de las respectivas actividades; la defectuosa Ley que fija las Bases Generales a que habrán de ajustarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, publicada el 23 de marzo de 1942, es muestra de lo último, como se comprueba cotidianamente en el tránsito y el transporte del Distrito Federal.

La deficiente regulación legal del transporte del Distrito Federal impidió la organización de un sistema integral, racional y moderno de transporte que privilegiara al servicio público; la desorganización, deficiencia e insuficiencia de éste último dio lugar al crecimiento desorbitado del transporte privado en una proporción mucho mayor al de la vialidad lo que, aunado a la mala regulación legal del servicio de tránsito, provocó su sobresaturación, con graves consecuencias ecológicas, agravadas al máximo con el absurdo programa “Hoy no circula”.

En nuestra opinión, la Ley de Transporte del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 1995, es un intento frustráneo de mejorar la regulación legal de los servicios de tránsito y transporte del Distrito Federal, pues no conlleva el avance esperado en la regulación de los mismos, tras de más de once lustros de vigencia de la defectuosa y casi desconocida Ley que fija las Bases Generales a que habrán de ajustarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, abrogada conforme al artículo 4 transitorio de la citada en primer término.

La Ley de Transporte del Distrito Federal es incompleta tanto en su título como en su contenido; en lo primero porque no alude a los servicios de tránsito y estacionamiento público, a pesar de versar también sobre ellos, y no obstante abrogar el ordenamiento legal del tránsito y transporte de 1942.

Es incompleta en su contenido, porque no establece los caracteres esenciales de los servicios públicos de tránsito y de estacionamiento público, ni sus principios elementales en aspectos tan importantes como la inspección, la vigilancia, las infracciones, las sanciones, y las inconformidades y formas de impugnación de las resoluciones de las autoridades respecto de tales servicios.

No es razonable aducir que para subsanar las referidas omisiones se utilizarán los reglamentos previstos en la propia ley, pues tales normas subalternas no pueden ir más allá ni tener más alcance que ella, por ser su medida y justificación; como dice Jorge Carpizo: “El reglamento tiene que respetar la

ley, no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla, sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene. La ley es al reglamento, lo que la constitución es a la ley: su fundamento y su base de existencia”.⁸

Creemos que la organización y la prestación de los servicios de tránsito, transporte y estacionamiento público del Distrito Federal se deben basar, para su buen funcionamiento, en un ordenamiento legal completo y adecuado, por lo que ante las evidentes deficiencias de la reciente Ley de Transporte del Distrito Federal, resulta indispensable su revisión exhaustiva para completarla y perfeccionarla a la brevedad posible, con miras a erradicar la corrupción, el caos y la anarquía en la prestación de dichos servicios.

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., México, Siglo XXI, p. 107.