

## SERVICIO PÚBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS CON ORIGEN Y DESTINO A UN AEROPUERTO (TAXIS)

Claudia QUINTERO JARAMILLO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El servicio público*. III. *El servicio público de autotransporte federal de pasajeros*. IV. *Convenios para la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros con origen y destino en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. V. *Consideraciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

Inicialmente el tema relativo a los taxis del aeropuerto no me era lo suficientemente atractivo para ser estudiado; no obstante ello, al enfrentarnos a la realidad jurídica que el mismo implicaba, lo convirtió en uno más de los múltiples temas que en el derecho positivo mexicano, en concreto, en el área del derecho administrativo, carecen de estudio, análisis y sistematización, y que indudablemente requiere de atención.

Jurídicamente hablando, ¿qué implica un taxi del aeropuerto? En principio, debemos señalar que el término “taxi” está asociado a los vehículos que se destinan al transporte de pasajeros, los cuales poseen un contador del tiempo y la distancia recorrida, que permite determinar el precio que el usuario debe pagar; aunque existen casos en que ese medidor o taxímetro no es imprescindible, pues se establecen tarifas en atención a las zonas a las que puede ser llevado el usuario; en ese contexto, la actividad que se encuentra detrás de los taxis es la prestación de un servicio de transporte de pasajeros.

Partiendo de esa base, intentamos determinar la naturaleza pública de dicho servicio de transporte de pasajeros, atendiendo a lo que la doctrina ha

establecido al respecto y lo que el legislador ha regulado en la materia. Destacándose que el servicio de transporte de pasajeros con origen o destino de un aeropuerto es un servicio público impropio que se origina de un permiso que otorga la autoridad federal, por ser los aeropuertos vías generales de comunicación de su competencia, así como la actividad en sí misma.

El presente trabajo describe someramente el contenido de las normas jurídicas y convencionales que regulan la actividad, pues debe advertirse que para la prestación del servicio en cuestión se requiere, por un lado, de la obtención de un permiso y, por el otro, del establecimiento de un vínculo jurídico entre el titular del permiso y el administrador del aeropuerto que ha de servir como punto de origen y destino de la actividad, el cual se ha concretado en convenios.

Se aborda el caso concreto de los permisionarios que desarrollan su actividad en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; en ese contexto se presenta este artículo, analizando en la actualidad el régimen jurídico de los taxis del aeropuerto y del servicio público que hay detrás de los mismos, el cual ha variado con el tiempo, y no dudamos que lo seguirá haciendo.

## II. EL SERVICIO PÚBLICO

### 1. *Definición*

De conformidad con el catedrático Jorge Fernández Ruiz, el servicio público “es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, de manera uniforme, regular y continua, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante de derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona”,<sup>1</sup> definición que permite derivar de manera explícita e implícita los elementos del mismo.

### 2. *Elementos*

Con base en la definición anterior, y siguiendo lo apuntado por el doctrinario citado, se destacan entre los elementos<sup>2</sup> del servicio público, los siguientes:

<sup>1</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 99, 1999, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art1.htm>, p. 14.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 10.

La necesidad cuyo carácter general da lugar a que el Estado asegure su satisfacción;

- La actividad técnica con efectos útiles; esto es, con la calidad adecuada para satisfacer la necesidad generada;
- Los usuarios potenciales del servicio público, quienes en caso de ser necesario deben cubrir los requisitos correspondientes para acceder al servicio público;
- La intervención estatal, que se da en razón de que puede ser el Estado quien de manera directa preste el servicio, o asegura que la persona que lo otorga sujete su actuar a las normas jurídicas previstas en la materia;
- El sujeto que desarrolla la actividad;
- Los recursos necesarios para prestar el servicio, y
- El régimen jurídico especial (régimen jurídico exorbitante del derecho privado), por los intereses inmersos y la desigualdad existente entre los usuarios, el prestador del servicio, los de la sociedad y los del propio Estado.

### 3. Clasificación

En principio, debemos precisar que existen diversos criterios<sup>3</sup> que nos permiten determinar el carácter público de un servicio. Entre los principales se destacan los siguientes:

- Criterio orgánico. El carácter público del servicio queda definido porque sólo los órganos públicos lo pueden gestionar.
- Criterio jurídico. La calificación de pública se hace derivar de la circunstancia de que la organización y funcionamiento del servicio se somete a un régimen jurídico especial (régimen jurídico exorbitante del derecho privado).
- Criterio funcional. El servicio público se define por su objeto, por lo que se persigue con su prestación.
- Criterio legalista. Será servicio público el que con tal carácter sea reconocido por la ley.

<sup>3</sup> *Idem.*

El autor citado nos explica<sup>4</sup> la clasificación efectuada por el tratadista italiano Arnaldo de Valles, quien hace una distinción entre servicio público propio y servicio público impropio, partiendo de los criterios orgánico y funcional, los que sucintamente se exponen a continuación:

a) El servicio público propio es la actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad general, sujeta a un régimen jurídico especial, reconocida por la ley como servicio público y prestada directamente por la administración pública o, indirectamente, por los particulares;

b) El servicio público impropio es la actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad general, no reconocida por la ley como servicio público, por lo que puede ser desarrollada directamente por los particulares, por no estar atribuida a la administración pública ni al Estado. En este caso se advierte que no es creado por la ley y se hace derivar de un acto administrativo que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado.

#### *4. Formas jurídicas de prestación del servicio público*

El doctrinario Alfonso Nava Negrete<sup>5</sup> precisa que diversas han sido las formas jurídicas por las que se presta el servicio público, entre las que se destacan: la centralización administrativa, la descentralización por servicio, la desconcentración administrativa, las empresas de participación estatal, el fideicomiso público, la concesión administrativa y el permiso administrativo.

##### *La concesión y el permiso administrativos*

El servicio público propio se distingue del impropio por su forma de creación y por el régimen jurídico al que quedan sujetos; en ese sentido, Fernández Ruiz explica lo siguiente:

el servicio público “propio” se distingue por ser creación de la ley y estar atribuido al Estado; concretamente a la administración pública —en opi-

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 339-341.

nión de algunos autores—, quien lo desempeñará directamente por sí, o indirectamente por medio de particulares bajo algún mecanismo de delegación como el régimen de concesión.<sup>6</sup>

Asimismo, nos precisa que

Por su parte, el “impropio”..., se diferencia del “propio” por no ser una creación de la ley, sino que se deriva de un permiso o autorización que otorga la autoridad competente que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, así como por tratarse de una actividad destinada al público que no está reservada a la administración pública o al Estado, pero sí sujeta a una reglamentación y vigilancia del poder público que incluye la determinación unilateral de una tarifa de carácter obligatorio para la prestación del servicio.<sup>7</sup>

En ese contexto, podemos advertir que mientras el servicio público propio se puede prestar mediante una concesión administrativa, el servicio público impropio puede realizarse a través de un permiso o autorización administrativa, en razón de la manera en como surge el servicio público.

##### 5. *El servicio público en el régimen jurídico mexicano*

En el derecho positivo mexicano, el penúltimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) prevé que “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”. En razón de ello, el criterio adoptado por nuestra legislación, para definir el carácter público de un servicio, lo determina la ley (criterio legalista), ya sea que lo preste el Estado a través de sus órganos o sólo lo sujete a un control y vigilancia adecuados.

En el caso concreto, el servicio de transporte terrestre de pasajeros no está previsto como un servicio público por la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (en adelante LCPAF), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante *DOF*), el 22 de diciembre de 1993, ordenamiento jurídico que lo regula, únicamente le da la denominación

<sup>6</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, UNAM, 1995, p. 91.

<sup>7</sup> *Idem.*

de servicio de autotransporte federal en su artículo 1o.; sin embargo, sus caracteres esenciales y su sujeción a un régimen jurídico especial (régimen jurídico exorbitante del derecho privado) nos permiten definirlo como un servicio público impropio, pues posee las notas de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad, que se atribuyen como caracteres jurídicos esenciales a los servicios públicos,<sup>8</sup> y su prestación está sujeta a la obtención de un permiso, que es el acto administrativo que analizaremos en sus generalidades más importantes en el siguiente punto.

No obstante lo anterior, se destaca que en la fracción IV del artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se hace alusión a los permisos para la prestación del llamado “servicio público de autotransporte federal de pasaje”, entre otros tipos de transporte terrestre; sin embargo, en estricto sentido este ordenamiento jurídico no es una ley; consecuentemente, es evidente que el criterio legalista carece de aplicación en el caso en especie.

### III. EL SERVICIO PÚBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS

En principio, es de indicarse que el transporte federal puede ser de turismo, carga y pasajeros, tal como determina el artículo 33 de la LCPAF, y este último tipo, a su vez, atendiendo a la forma de operación y al tipo de vehículos utilizados en su prestación, se subclasifica en: de lujo, ejecutivo, de primera, económico, mixto, y de transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos y aeropuertos, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares (RAFSA), publicado en el *DOF* el 22 de noviembre de 1998; en el presente trabajo nos referiremos exclusivamente a la transportación terrestre de pasajeros de y hacia los aeropuertos, y de manera más individualizada al que se presta en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

#### 1. *Definición legal*

El servicio de autotransporte de pasajeros, de conformidad con la fracción IX del artículo 2o. de la LCPAF, es “El que se presta en forma regular sujeto a horarios y frecuencias para la salida y llegada de vehículos”,

<sup>8</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 99, 1999, p. 11.

definición legal que no especifica la actividad técnica de que se trata; sólo enuncia uno de sus caracteres jurídicos esenciales, esto es, la regularidad; se sobreentiende la existencia del usuario, sin su referencia a la necesidad general del servicio, la del prestador del servicio, los recursos empleados para su desarrollo, y deducimos su régimen jurídico especial al que se sujeta, considerando que su desarrollo depende de la obtención de un permiso, según lo dispone el precepto 8o., fracción I, del ordenamiento inicialmente mencionado.

Sin embargo, cabe destacar la definición que daba el Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros, publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 1990, y que reglamentaba las disposiciones relativas de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el cual establecía en su artículo 2o., que el servicio público de autotransporte federal de pasajeros

Es el que se presta en caminos de jurisdicción federal, en forma continua, uniforme, regular y permanente, para comunicar poblaciones de una o varias entidades federativas, con el que se satisfacen necesidades colectivas de transporte público, se garantiza el cumplimiento de horarios y frecuencias y para la salida, llegada de autobuses ascenso y descenso de pasajeros, dispone de instalaciones conexas. El servicio se ofrece al público contra el pago de prestaciones en numerario.

## 2. Caracteres jurídicos esenciales

Los caracteres jurídicos esenciales del servicio público han sido determinados por la doctrina; se expresa que sin ellos queda desnaturalizado; por ello, “el Estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio resista tales rasgos distintivos o caracteres esenciales, con el fin de garantizar la idónea satisfacción de la necesidad de carácter general que trata de satisfacer, en cualquier caso en que ésta se individualice”;<sup>9</sup> se han distinguido entre los mismos los siguientes:

- La generalidad, esto es, posibilidad de uso por toda persona que reúna los requisitos para ello.
- La igualdad, que implica el mismo trato a los usuarios; si existen categorías del servicio, la igualdad debe ser observada dentro de cada una de ellas.

<sup>9</sup> *Idem.*

- La regularidad, que conlleva la necesidad de tener perfectamente definida la organización del servicio para prestarlo con eficacia y eficiencia.
- La continuidad en la prestación, porque es indispensable que no se suspenda o interrumpa.

En ese sentido, el artículo 23 del RAFSA prevé que el servicio de autotransporte de pasajeros se prestará con regularidad, uniformidad, continuidad y con sujeción a horarios, los cuales deberán registrarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), se mantendrán en aplicación por lo menos durante los dos meses posteriores a su registro, y deben estar a la vista del público.

Asimismo, se dispone en el precepto citado, que los horarios se cumplirán estrictamente, aun cuando no haya suficiente pasaje, salvo caso fortuito o fuerza mayor, y en caso de suspensión o cancelación del servicio los autotransportistas estarán obligados a dar aviso a la SCT y al público usuario, cuando menos treinta días hábiles de anticipación, así como a tramitar las bajas correspondientes.

### *3. El servicio público impropio de autotransporte de pasajeros de y hacia los aeropuertos*

Corresponde a la SCT, otorgar los permisos en materia de autotransporte federal, vigilar su cumplimiento y resolver sobre su revocación o terminación; vigilar, verificar e inspeccionar que los servicios de autotransporte cumplan con los aspectos técnicos y normativos correspondientes; expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con los vehículos de autotransporte, y establecer las bases generales para la regulación tarifaria, de conformidad con las fracciones III, IV y VI del artículo 5o. de la LCPAF.

Se requiere permiso para la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de pasaje, los cuales se otorgarán por tiempo indefinido, según se establece en los artículos 8o. fracción I, y último párrafo de la LCPAF, y artículo 6o., fracción I, del RAFSA.

Se otorgaran a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en los términos de los reglamentos respectivos (artículo 9o., párrafo primero, LCPAF).



### *A. Requisitos para obtener el permiso*

El artículo 7o. del RAFSA establece como requisitos para obtener el permiso correspondiente:

- La presentación de la solicitud en el formato que expida la SCT. Se destaca que de conformidad con el artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (RISCT), corresponde a su Dirección General de Autotransporte Federal, emitir dicho acto administrativo, en caso de que se reúnan los requisitos.
- Acreditar la inscripción del solicitante en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Acta de nacimiento, cartilla, certificado de nacionalidad, carta de naturalización o pasaporte, tratándose de persona físicas, y para personas morales, deberá presentar una copia certificada de la escritura del acta constitutiva en cuyo objeto social conste como actividad principal de aquélla la prestación del servicio de autotransporte federal.
- Acreditar con poder otorgado ante fedatario público, la representación legal del promovente, en su caso.
- Acreditar la propiedad o legal posesión del vehículo destinado al servicio.
- Presentar la póliza de seguro de responsabilidad civil por daños a terceros o fondo de garantía vigente y la póliza del seguro de viajero, o, en su caso, la constancia del fondo de garantía en los términos del reglamento respectivo. En este caso, se considera innecesaria la exhibición de estas pólizas o garantías en la solicitud correspondiente, en razón de que el acto administrativo puede o no ser dictado por la autoridad; en todo caso, estimamos que debe demostrarse solvencia económica o, en su oportunidad, condicionar el permiso a la presentación de los seguros o garantías.
- Una declaración de características del vehículo y la exhibición del certificado de baja emisión de contaminantes.

### *B. Contenido del permiso*

De acuerdo con el artículo 17 del RAFSA, el permiso relativo básicamente contendrá lo siguiente: como cualquier acto de autoridad, debe

estar fundado y motivado; precisará el nombre, registro federal de contribuyente y domicilio del permisionario; la determinación de la clase o modalidad del servicio; los derechos y obligaciones del permisionario; el número y tipo de unidades amparadas; las características y condiciones generales de operación; la vigencia, y las causas de revocación y terminación.

Es importante destacar que los permisos correspondientes autorizan a la libre circulación de los vehículos en todos los caminos de jurisdicción federal, siempre que tengan como punto de origen o destino el aeropuerto (artículo 28, RAFSA).

### *C. Cesión de derechos y obligaciones*

Para llevar a cabo una cesión de derechos y obligaciones derivados del permiso correspondiente, se requiere autorización de la SCT, y ello se podrá verificar si el título en cuestión estuvo vigente por lo menos por un lapso no menor a tres años, y siempre que el cesionario reúna los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de aquél.

La SCT tiene 60 días naturales, contados a partir de la presentación de la solicitud, para dictar una resolución. Si transcurrido dicho plazo no se ha emitido, se entiende como favorable (afirmativa ficta), lo anterior de conformidad con el precepto 13 de la LCPAF.

### *D. Terminación del permiso*

Las causas de terminación del permiso se determinan en el artículo 16 de la LCPAF, entre las que se encuentran: la renuncia del titular, la revocación, la liquidación y aquellas que se originan del título respectivo.

En forma precisa, el precepto 17 del ordenamiento jurídico anteriormente citado prevé como causas de revocación del permiso:

- No cumplir, sin causa justificada, con el objeto, obligaciones o condiciones de los permisos en los términos establecidos en ellos;
- Interrumpir la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros total o parcialmente, sin causa justificada;
- Reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las registradas;

- Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la prestación del servicio por otros permisionarios;
- No cubrir las indemnizaciones por daños originados con motivo de la prestación del servicio;
- Cambio de nacionalidad del permisionario;
- Ceder, hipotecar, gravar o transferir el permiso, los derechos en él conferidos o los bienes afectos al mismo, a algún gobierno o Estado extranjeros o admitir a éstos como socios de las empresas permisionarias;
- Ceder los permisos o los derechos conferidos en ellos, sin autorización de la SCT;
- Modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de los servicios sin autorización de la SCT;
- Prestar servicios distintos a los señalados en el permiso;
- No otorgar o mantener en vigor la garantía de daños contra terceros;
- Incumplir reiteradamente cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la Ley o sus reglamentos, y
- Las demás previstas en el permiso correspondiente.

Una vez revocado un permiso se está imposibilitado para obtener otro dentro de un plazo de cinco años, a partir de que la resolución respectiva haya quedado firme.

La terminación del permiso no exime a su titular de las responsabilidades contraídas durante su vigencia (artículo 16, LCPAF).

#### *E. Tarifa del servicio*

Con fundamento en el artículo 5o., fracción VIII, de la LCPAF, corresponde a la SCT “Establecer las bases generales para la regulación tarifaria”; asimismo, el artículo 36, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), determina que corresponde a la SCT el despacho del asunto relativo a:

XII. Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y 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, portua-

rios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la administración pública federal de comunicaciones y transportes;

Las normas referidas destacan el llamado poder tarifario del Estado; sin embargo, debe advertirse que al respecto la LCPAF también prevé lo siguiente:

Artículo 19. En caso de que la Secretaría considere que en alguna o algunas rutas no exista competencia efectiva a la explotación del servicio de autotransporte federal de pasajeros solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en caso de resultar favorable se establezcan las bases tarifarias respectivas. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

De igual manera prevé:

Artículo 21. Cuando un permisionario sujeto a regulación tarifaria considere que no se cumplen las condiciones señaladas en este capítulo, podrá solicitar opinión de la Comisión Federal de Competencia.

Si dicha Comisión opina que las condiciones de competencia hacen improcedente en todo o en parte la regulación, se deberán hacer las modificaciones o supresiones que procedan.

Como se observa, el límite de las tarifas queda sujeto a control por parte de las autoridades competentes, pero de manera expresa el RAFSA determina que:

Artículo 61. En la operación de los servicios de autotransporte federal de pasajeros, los transportistas podrán determinar las tarifas y sus modificaciones, sin que se requiera aprobación de la Secretaría, debiendo registrarlas ante ésta, con un mínimo de siete días de anticipación a su aplicación.

Artículo 62. Las tarifas registradas serán las máximas y a partir de ellas los permisionarios estructurarán las promocionales o de descuento.

Artículo 63. Los autotransportistas de pasajeros deberán tener a la vista del público las tarifas que aplicarán y dar a conocer las diversas opciones por ruta, así como las promociones correspondientes.

Los permisionarios podrán determinar las tarifas y sus modificaciones, sin que se requiera la aprobación de la autoridad, debiendo registrarlas

ante ésta, con un mínimo de siete días de anticipación a su aplicación. Las tarifas registradas serán las máximas, y a partir de ellas los permisionarios podrán estructurar cualquier promoción o descuento (artículos 61 y 62, RAFSA).

Los permisionarios deberán tener en sus oficinas y vehículos destinados al servicio, ejemplares impresos de las tarifas y de las reglas de aplicación, que estarán a la vista y a disposición del público usuario (artículo 66-D, RAFSA).

#### *F. El boleto*

El boleto deberá ser entregado al momento en que se cubra el importe del viaje, y tendrá las siguientes características:

- Nombre o denominación social y domicilio de quien lo expida.
- Clase de servicio.
- Origen y destino.
- Precio del transporte.
- Fecha del viaje.
- Número de asientos, en su caso.
- Mención de que se encuentra cubierto el seguro del viajero.
- El monto de la indemnización que el autotransportista pagará al pasajero por pérdida o daño del equipaje documentado, siempre que no hubiera declarado el valor.

Se adquirirá el boleto antes de abordar el vehículo. El pasajero deberá conservar durante el viaje el boleto que ampare la totalidad del recorrido que realice.

Los aspectos anteriormente mencionados son regulados bajo el título VIII, denominado “Condiciones para el transporte”, artículos 70, 71 y 72 del RAFSA.

#### *G. Responsabilidad civil*

Los permisionarios deberán proteger a los viajeros y su equipaje por daños que sufran con motivo de la prestación del servicio. La garantía que al efecto se establezca deberá ser suficiente para que el autotranspor-

tista ampare a los viajeros desde que aborden hasta que desciendan del vehículo, en términos de lo dispuesto en el artículo 81 del RAFSA.

La SCT debe concertar con los autotransportistas los montos de las indemnizaciones que pagarán por la pérdida o avería del equipaje documentado. En el caso en que se haya documentado el equipaje, se le pagará al interesado el monto declarado (artículo 82, RAFSA).

Los permisionarios deberán contratar un seguro que ampare los daños que puedan ocasionar en términos generales a cualquier tercero en sus bienes y personas y cualquier otro daño que pudiera generarse por el vehículo en caso de accidente. Asimismo, podrán constituir, en la forma, términos y por los montos que determine la Secretaría de conformidad con los lineamientos que publique el *DOF*, un fondo destinado a este fin (artículo 83, RAFSA).

Por su parte, la LCPAF, en su artículo 64, prevé que el derecho a percibir las indemnizaciones y la fijación del motivo se sujetará a las disposiciones del Código Civil Federal, y la prelación en el pago se regirá en lo dispuesto por el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. La SCT resolverá administrativamente las controversias que se originen en relación con el seguro del viajero, sin perjuicio de que las partes sometan las controversias a los tribunales judiciales correspondientes.

#### H. *Los conductores*

De conformidad con los artículos 36, 37 y 38 de la LCPAF, los conductores de los vehículos autorizados para el servicio público que se describe deben contar con licencia federal expedida por la SCT, siendo responsables los permisionarios de vigilar y constatar que se encuentra vigente; deben aprobar cursos de capacitación y actualización de conocimientos técnicos y prácticos con vehículos y simuladores; los permisionarios tienen la obligación de proporcionar a sus conductores capacitación y adiestramiento para lograr que la prestación de los servicios sea eficiente, segura y eficaz.

Con los conductores y los permisionarios son responsables solidarios de cubrir los daños causados por los primeros.

#### Licencia federal

Con base en los artículos 88, 90, 90-A, 91, 92, 93, 93-A, 93-B de la RAFSA, la licencia federal requerida para la conducción de vehículos de

autotransporte federal tiene una vigencia de diez años, y se refrenda cada dos. Pueden ser canceladas, suspendidas o anuladas, por las siguientes causas:

— Cancelación

- Sentencia ejecutoria que condene al infractor por delito cometido en el desempeño de su actividad como conductor de vehículos de autotransporte federal.
- En caso de accidente del vehículo cuando el conductor no dé aviso de inmediato a la autoridad más próxima, no preste auxilio a las personas que resulten lesionadas o abandone el vehículo.
- La tercera infracción, levantada por rebasar los límites de velocidad establecidos por la Secretaría, en un periodo de doce meses.
- Que el conductor altere los datos contenidos en la licencia federal. En estos casos no se tiene derecho a que se le devuelva o renueve dicho documento.

— Suspensión

- Cuando el titular de la licencia permita a persona no autorizada por la SCT, la conducción del vehículo a su cargo.
- En casos de la segunda infracción levantada por rebasar los límites de velocidad establecidos por la SCT durante un periodo de doce meses.

— Anulación

- Que no se proporcione en la solicitud de la misma información correcta (puede subsanar las deficiencias encontradas).

### *I. Los vehículos*

El servicio se puede prestar con vehículos propios o arrendados (artículo 34, LCPAF), los cuales deben cumplir con las condiciones físicas y mecánicas correspondientes, para lo cual estarán sujetos a verificación técnica, cuya constancia de aprobación correspondiente se deberá obtener con la periodicidad y términos que la SCT establezca en la norma oficial mexicana respectiva (artículo 35, LCPAF). Los vehículos, de acuerdo con los artículos 4 y 4-a del RAFSA, deben:

- Cumplir las condiciones, dimensiones, capacidad, límites de velocidad y otras especificaciones, en términos del reglamento correspondiente, sin que se precise cuál.
- Deben contar con dispositivos de control gráficos o electrónicos de velocidad máxima.
- Estarán dotados de placas metálicas de identificación, calcomanías y tarjetas de circulación. Las modificaciones a la tarjeta de circulación debe ser solicitada. Tal es el caso de cambio de modalidad, nombre o domicilio del permisionario o propietario, número de motor o características del vehículo especificadas en la tarjeta.
- Deberán ostentar con caracteres claros y legibles en su exterior, el nombre y domicilio del permisionario, de conformidad con la norma respectiva, sin que se establezca a cuál se refiere.

#### *a. Tipo de vehículo para esta modalidad*

De acuerdo con el artículo 28 del RAFSA, para la modalidad en estudio podrán ser utilizados: autobús integral, vagoneta y automóvil sedán.

#### *b. Características de los vehículos*

- Deben ser del último modelo fabricado en el año en que ingrese a la operación del servicio.
- Con límite de operación de cinco años, contados a partir de la obtención del permiso.
- Dotados de aire acondicionado.
- Con sonido ambiental.
- El autobús debe contar con sanitario.

Lo anterior, de conformidad con el precepto 28 del RAFSA.

### *J. Derechos del usuario*

De conformidad con el artículo 29 del RAFSA, entre los principales derechos del usuario encontramos los siguientes:

- Recibir el servicio que ampara el boleto en los términos y condiciones que correspondan a la clase de servicio.



- Conservar en su poder los bultos que por su volumen y naturaleza se puedan llevar a bordo sin que ocasionen molestias a los pasajeros ni pongan en riesgo la seguridad.
- Que se le admita en el mismo vehículo, por concepto de equipaje y libre de porte por cada boleto, un máximo de 25 kilogramos.
- Recibir el comprobante que ampare su equipaje.
- Recibir el reembolso del importe de su boleto por un retraso mayor a dos horas en el origen del recorrido, y
- Que no se aplique ajuste alguno a los boletos adquiridos con anterioridad a un incremento tarifario.

#### *K. Procedimiento administrativo de inspección y vigilancia*

Como en la casi totalidad de las leyes administrativas, el procedimiento administrativo en la LCPAF permite verificar el cumplimiento de la normativa; básicamente inicia con una orden de inspección, el levantamiento de un acta circunstanciada, el otorgamiento del derecho de audiencia al interesado y la resolución.

##### *a. Autoridades competentes*

De conformidad con los artículos 70, 71, 72 y 73 de la LCPAF, el cumplimiento de los permisos se verifica a través de informes que puede requerir en cualquier momento la SCT, así como con los datos técnicos, administrativos, financieros y estadísticos, que permitan a la autoridad, conocer la forma de operar y explotar los servicios de autotransporte.

También puede inspeccionar o verificar que el autotransporte cumpla con las disposiciones sobre pesos, dimensiones y de seguridad en las carreteras, de acuerdo con lo establecido en las normas oficiales mexicanas respectivas.

Los terceros pueden ser autorizados por la SCT para que lleven a cabo las verificaciones de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

El artículo 19, fracciones XVI, XVII, XVIII, XXII y XXIV del RISCT, prevé que corresponde a la Dirección General de Autotransporte Federal:

XVI. Vigilar el cumplimiento de las condiciones que se establezcan en los permisos que se expidan en materia de autotransporte y servicios auxiliares, y proponer al superior jerárquico, en su caso, su modificación, terminación, requisa o revocación;

XVII. Expedir, controlar y, en su caso, renovar, suspender y cancelar, las licencias del personal que intervenga en la operación de las unidades del autotransporte federal en coordinación con la Dirección General de Protección y Medicina Preventiva en el Transporte;

XXII. Vigilar que el servicio de autotransporte federal y sus servicios auxiliares, se efectúen en los términos y condiciones señalados en la ley y los reglamentos en la materia, en las normas oficiales mexicanas y en los permisos correspondientes, así como supervisar la conservación y mantenimiento de sus equipos e instalaciones, y coordinar con la Dirección General de la Policía Federal de Caminos las acciones que fueren necesarias para tal fin;

XXIV. Apercibir a los infractores, así como imponer, graduar y, en su caso, reducir y cancelar, las sanciones aplicables por infracciones que se comentan con motivo del aprovechamiento, explotación y uso de las carreteras de jurisdicción federal y de sus servicios auxiliares y, cuando proceda, dar aviso a las autoridades hacendarias y efectuar las notificaciones respectivas;

### *b. Infracciones*

En el catálogo de infracciones que considera la LCPAF, con base en su artículo 74, encontramos las siguientes:

- Prestar el servicio sin permiso o con vehículos cuyas condiciones no cumplan con los reglamentos respectivos.
- Aplicar tarifas superiores a las que se autoricen.
- Conducir en estado de ebriedad o bajo los efectos de drogas de abuso.
- Rebasar los máximos de velocidad establecidos por la SCT.
- Conducir vehículos de autotransporte en caminos y puentes sin la licencia que exige la ley o autorizar el permisionario su manejo cuando el conductor no cuente con licencia.
- Destruir, inutilizar, apagar, quitar o cambiar una señal establecida por la seguridad de las vías generales de comunicación terrestre o medios de autotransporte que en ellas operan.

- Colocar intencionalmente señales con ánimo de ocasionar daños a vehículos de circulación.
- Cualquier otra infracción prevista en la ley o sus reglamentos.

### c. Sanciones

Las sanciones se establecerán al permisionario o al conductor, según el tipo de infracción cometida, y pueden consistir en:

- Multa, que puede ascender de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, según la irregularidad detectada; pueden duplicarse para el caso de reincidencia.
- Suspensión de la licencia por seis meses o un año, según el caso, y
- Cancelación de la licencia.

Son independientes de la responsabilidad penal en que se incurra y de la revocación del permiso.

La ley de la materia sólo considera los requisitos relativos a la gravedad de la infracción, los daños causados y la reincidencia, para efectos de individualizar la sanción, considerándose necesario que también se tomen en cuenta las condiciones económicas y el beneficio obtenido con motivo de la infracción, atendiendo a la interpretación actual de la ley por nuestros tribunales federales.

### d. Medios de impugnación

La LCPAF fue publicada en el *DOF* el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y tres; consecuentemente, el recurso de reconsideración originalmente previsto en la misma quedó derogado, como consecuencia de lo establecido en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el *DOF* del 4 de agosto de 1994; salvo los recursos de reconsideración que se encontraban en trámite, o en aquellos procedimientos que se encontrarán de igual forma pendientes, en cuyo caso el interesado podía optar por el recurso de reconsideración o el de revisión previsto por el último ordenamiento jurídico citado,

#### IV. CONVENIOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS CON ORIGEN Y DESTINO EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los aeropuertos federales, la SCT debe recabar previamente la opinión del encargado de la administración del aeropuerto de que se trate, quien en un plazo no mayor a 30 días naturales, contados desde la fecha de recepción de la solicitud, deberá dar respuesta; si la omite dentro del periodo señalado, se entiende que no tiene observaciones al respecto; esto con base en lo que prevé el artículo 47 de la LCPAF.

Por otro lado, en términos de lo previsto en el artículo 7 del RAFSA, que establece los requisitos para la obtención del permiso en cuestión, no se exige el acreditamiento de que se dispone de una terminal en los puntos de origen o destino de la ruta solicitada. En el caso concreto, destacamos que no se tiene una ruta fija, por la naturaleza del servicio; sin embargo, sí se requiere contar con una terminal de origen, pues el servicio que se presta tiene un punto de referencia, esto es, un aeropuerto.

El artículo 44 del Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros disponía que al obtener el permiso respectivo, el interesado celebraría un contrato con el órgano o entidad correspondiente, para ejercer los derechos contenidos en el permiso; al respecto, no se prevé nada en la LCPAF ni en el RAFSA, pero existen actos jurídicos celebrados por los permisionarios para la prestación del servicio en cuestión.

En la actualidad, en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México existen grupos de permisionarios que prestan el servicio de taxis, quienes en su oportunidad celebran convenios para tal efecto con la persona moral denominada Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Para abundar al respecto se sugiere obtener información por conducto de la Unidad de Enlace del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A. de C. V., con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Debemos precisar que Aeropuertos y Servicios Auxiliares es un organismo público descentralizado, creado mediante decreto publicado en el *DOF* del 12 de junio de 1968. Entre su patrimonio se encontraba el aero-

puerto de México, D. F., según se determina en el artículo 3o., fracción I, del instrumento jurídico mencionado; en términos del precepto 2o., fracción I, de su decreto de creación, se estableció entre sus facultades:

La de administrar, operar y conservar los aeropuertos, sus plataformas, edificios y servicios complementarios, auxiliares y especiales, tanto en aquellos aeropuertos que formen parte de su patrimonio inicial, como de los que se requieran para la operación de las nuevas rutas que autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, y los que le sean entregados mediante la celebración de convenios o por disposición legal.

Con la apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, que comenzó a gestarse con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y que podemos afirmar arrancó en forma con la publicación de la Ley de Aeropuertos, en el *DOF* del 22 de diciembre de 1995, y los llamados Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, la SCT otorgará concesiones respecto de los aeropuertos administrados por dicho organismo, y los titulares de dichos actos administrativos serán ahora los responsables de administrar y operar el aeropuerto que les haya sido concedido.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Los taxis del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México implican la prestación de un servicio público impropio, que en principio se deriva del otorgamiento de un permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El permiso en comento no es suficiente para el ejercicio de los derechos derivados del mismo, pues se precisa de la celebración de convenios con el administrador del aeropuerto, sin que la legislación regule la intervención que en ese proceso tiene la autoridad que emite dicho permiso.

Consideramos pertinente que sea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la que determine quiénes pueden prestar el servicio en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con base en el permiso que la misma otorga, atendiendo a la demanda del servicio y a la capacidad del propio aeropuerto; de manera tal que el administrador del aeropuerto, única y exclusivamente, participe en la determinación de dicha demanda y capacidad, sin que se precise de la celebración de convenios

con el mismo para poder ejercer los derechos que confiere el permiso, pues con ello se restan efectos jurídicos a este último acto, lo que desvirtúa su naturaleza jurídica de quitar el obstáculo que tienen los individuos para ejercer un derecho preexistente.

La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal no prevé como requisito para la obtención de un permiso para la prestación del servicio público federal de autotransporte de pasajeros con origen y destino a un aeropuerto, el acreditar contar con una terminal; esto es, con un aeropuerto que sirva de origen o destino del servicio, por lo se considera inapropiado que si tengan la necesidad de celebrar convenios con el administrador del aeropuerto para poder ejercer sus derechos con base en dicho acto administrativo.

En la práctica se observa que los permisionarios han tenido la necesidad de agruparse en personas morales para la prestación del servicio, de manera tal que pareciera que el permiso en cuestión se desnaturaliza aún más, en razón de que el ejercicio de los derechos que otorga el permiso está supeditado, no sólo a su obtención, sino también a la celebración de convenios con el administrador del aeropuerto y de actos jurídicos entre ellos mismos, para organizar el servicio público que prestan, sin una clara intervención en estos dos últimos casos de la autoridad competente, lo que pone en duda el control que ésta ejerce en la materia.