

# SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN VÍAS DE USO COMÚN: CONCESIÓN ESTATAL Y LIBRE EMPRESA<sup>1</sup>

---

## PASSENGER TRANSPORTATION SERVICE IN COMMON USE ROADS: STATE GRANT AND FREE ENTERPRISE

*Daniel Márquez Gómez<sup>2</sup>*

SUMARIO: I. Antecedentes; II. La ambigüedad en las nociones de servicio público y concesión; III. El régimen económico legal mexicano y la libre empresa: el problema de la subsidiariedad; IV. La Ley de Movilidad del Distrito Federal y el problema del uso de bienes comunes; V. Bibliografía.

*Resumen:* Este trabajo aborda el debate sobre la presunta ilegalidad del servicio de transporte de pasajeros pactado entre particulares y las empresas Uber o Cabify, así como el papel de la regulación administrativa y la concesión en esta clase de “servicio público”. Se centra en los temas: derecho administrativo, analizando el tema del servicio público y la concesión; el derecho constitucional, enfocándose en la concesión y su relación con el servicio público; y la construcción legal, en particular sobre el contenido de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal,<sup>3</sup> la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal. Asimismo, se afirma que los bienes del dominio público de uso

---

<sup>1</sup> Este trabajo se preparó para El Congreso Servicio de Transporte de Pasajeros del 2 de julio de 2015, por lo que todavía se habla de Distrito Federal.

<sup>2</sup> Doctor en Derecho por la UNAM; investigador titular “A” de tiempo completo en el IJ-UNAM; defensor adjunto en la Defensoría de los Derechos Universitarios; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

<sup>3</sup> Se usa la voz “Distrito Federal” porque el trabajo se presentó antes de la publicación del “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, el 29 de enero de 2016.

común son aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, destacando que el uso de las vías de comunicación locales que realizan empresas como Uber o Cabify para prestar el servicio de transporte público de pasajeros genera un falso debate, porque existen normas jurídicas para resolverlo.

*Abstract:* This paper addresses the debate on the alleged illegality of passenger transport service agreement between individuals and businesses Uber or Cabify, and the role of administrative regulation and concession in this kind of “public service” and focuses on administrative law issues, analyzing the issue of public service and concession; constitutional law focusing on the concession and its relationship with the public service; and legal construction, in particular the content of the Mobility Law for the Federal District, the Patrimonial and the Public Service Act of the Federal District, claiming that the public property in common use are those that can be used by all the inhabitants of Mexico City, noting that the use of local communication pathways that made companies like Uber or Cabify to provide the service of public passenger transport generate a false debate, because there are legal rules to solve the debate.

### *I. Antecedentes*

Según la Secretaría de Movilidad (SEMOVI), en el Distrito Federal circulan diariamente 3.5 millones de vehículos por una red vial de 10 mil 200 kilómetros. El 9% de esa red es vialidad primaria y la integran vías de acceso controlado, los ejes viales y las vías principales. El 91% restante son vialidades secundarias a cargo de las delegaciones del Distrito Federal.<sup>4</sup>

También, destacan que esta entidad y tiene un total de 4 millones de personas itinerantes, o sea, que no residen en el Distrito Federal, pero llegan a trabajar y a usar sus servicios públicos, entre ellos el transporte. Con datos antiguos, afirma que los viajes con origen y destino en las delegaciones del Distrito Federal, han disminuido: pasaron del 62% en 1983 al 57% en 1994, mientras que los metropolitanos crecen: pasan del 17% al 22% en el mismo periodo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> SEMOVI, Historia del Transporte en la Ciudad de México, Cinco siglos de Transporte en la Ciudad de México, “Siglo XXI: Transporte para el DF y Zona Metropolitana”, visible en: [http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco\\_siglos\\_de\\_transporte\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico/\\_rid/71-page=4.html](http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco_siglos_de_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_rid/71-page=4.html), consultada el 17 de junio de 2015.

<sup>5</sup> SEMOVI, Historia del Transporte en la Ciudad de México, Cinco siglos de Transporte en la Ciudad de México, “Transporte Público Concesionado”, visible en: <http://www.semovi.df.gob>.

De los 22 millones de viajes que se realizan en la ciudad<sup>6</sup>, en lo que se refiere a transporte público concesionado, la SEMOVI destaca que los autobuses y microbuses realizan el mayor número de viajes en el Distrito Federal, ya que atienden a casi el 60% de la demanda, transportando por día hábil a más de 12 millones de pasajeros, en 106 rutas y 1 mil 163 recorridos. El inventario en este rubro es 28 mil 508 concesionarios individuales y 10 empresas de transporte.<sup>7</sup>

En el caso del transporte individual de pasajeros, los taxis, atienden al 5% de la demanda total, realizando en promedio, un millón de viajes diarios. En lo que se refiere al número de concesiones, los datos no son claros, porque según la SEMOVI existen 106 mil 628 unidades, de las cuales, alrededor del 90% opera como taxi libre y el 10% restante como taxis de sitio.<sup>8</sup> Con otros datos se destaca que hoy en la ciudad hay 130 mil taxis y de 15 mil a 17 ilegales o piratas. Los taxis legales, dan empleo a 325 mil personas que realizan dos millones de viajes por día, y lo que pagan en impuestos junto con lo que generan para la industria automotriz es de mayor importancia.<sup>9</sup>

En México, existe un debate en el Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Guanajuato y Puebla asociado a la manera en que dos empresas, Uber<sup>10</sup>

---

[mx/wb/stv/cinco\\_siglos\\_de\\_transporte\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico/\\_/rid/71-page=5.html](http://mx/wb/stv/cinco_siglos_de_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_/rid/71-page=5.html), consultado el 17 de junio de 2015.

<sup>6</sup> Datos asentados en el documento: Competencia Justa e Innovación, Recomendaciones compiladas por el Laboratorio para la Ciudad (Mesa centrada en Uber y Cabify), visible en: [http://pubpub.labcd.mx/pub/competencia\\_justa\\_e\\_innovacion](http://pubpub.labcd.mx/pub/competencia_justa_e_innovacion), consultado el 26 de junio de 2015.

<sup>7</sup> SEMOVI, Historia del Transporte en la Ciudad de México, Cinco siglos de Transporte en la Ciudad de México, “Transporte Público Concesionado”, visible en: [http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco\\_siglos\\_de\\_transporte\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico/\\_/rid/71-page=5.html](http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco_siglos_de_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_/rid/71-page=5.html), consultado el 17 de junio de 2015.

<sup>8</sup> SEMOVI, Historia del Transporte en la Ciudad de México, Cinco siglos de Transporte en la Ciudad de México, “Transporte Público Concesionado”, visible en: [http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco\\_siglos\\_de\\_transporte\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico/\\_/rid/71-page=5.html](http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco_siglos_de_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_/rid/71-page=5.html), consultado el 17 de junio de 2015.

<sup>9</sup> Velázquez, Miguel Ángel, Columna “Ciudad Perdida”, ¿Quién postulará a Mancera para 2018? La huella priísta. Servicios de taxis, bomba de tiempo, en “La Jornada” de 16 de junio de 2015.

<sup>10</sup> Uber es una empresa cofundada y dirigida por Travis Kalanick, Thuan Pham, Ryan Graves, y Salle Yoo, en la que participan como inversionistas: Lowercase, First Round, Benchmark, Menlo, Goldman Sachs y Google Ventures. Se destaca que: Los servicios constituyen una plataforma tecnológica que permite a los usuarios de las aplicaciones o sitios web para móviles de Uber proporcionados como parte de los Servicios (cada una, una “Aplicación”) para organizar y programar el transporte y o servicios de logística con proveedores terceros de dichos servicios, incluyendo terceros parte independientes proveedores de transporte y terceros prov-

y Cabify,<sup>11</sup> brindan un servicio de transporte de pasajeros. ¿Cuál es el centro del debate? Que una empresa multinacional, como Uber, vía una aplicación móvil, o sea, una app, que es una aplicación informática diseñada para ejecutarse en teléfonos inteligentes, tabletas u otros dispositivos móviles, permite contratar choferes amables con autos particulares seguros, limpios, cómodos, rápidos para brindar el servicio de transporte de pasajeros. Sin embargo, los taxistas que cuentan con concesión y quienes deben pagar placas, revista, tarjeta de circulación, cromática oficial, verificación y hasta multas fantasmas, destacan que existe “competencia desleal”.

En Querétaro, abogados de la empresa Uber buscaron al secretario de Gobierno, Jorge López Portillo Tostado, para que el servicio se “regularice”, porque las leyes en Querétaro indican que el servicio de Uber es ilegal, de ahí que el área de inspección ha remitido al corralón a 10 automóviles que se han detectado que forman parte de esta empresa. En apoyo a esta afirmación, se cita el contenido del artículo 30 de la Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, que indica: “La prestación del servicio de transporte corresponde originariamente al Ejecutivo del Estado, quien lo podrá prestar de manera directa o a través de concesiones otorgadas a personas físicas o morales constituidas con

---

eedores de logística parte en virtud del acuerdo con Uber o algunos de los afiliados de Uber (“Proveedores terceros”) [The Services constitute a technology platform that enables users of Uber’s mobile applications or websites provided as part of the Services (each, an “Application”) to arrange and schedule transportation and/or logistics services with third party providers of such services, including independent third party transportation providers and third party logistics providers under agreement with Uber or certain of Uber’s affiliates (“Third Party Providers”)]. Véase: Uber, La empresa, visible en: <https://www.uber.com/es/about>, y Uber, Legal, visible en: <https://www.uber.com/es/legal/usa/terms>, consultadas el 30 de junio de 2015.

<sup>11</sup> En el caso de Cabify México, se integra por: Ricardo Weder (líder), Pablo Gómez, Philip Knust, Fernanda Uribe, Lucia Ochoa, Lady Correa, Miriam Rodríguez, Gerardo Ramírez, Laura Espinosa, Gerardo Delgado, Octavio Coyote, Daniel Lara, Gabriela Serrano, Adriana Galicia, Jesús Navarro, Scherezada García, Mario Posadas, Jilliantt Zaleta, Adriana Olvera, Juana Chamorro, Raúl Alcántara, Raúl Nava, Víctor Castillo, Karina Álvarez y Ricardo Gómez. En contenidos se destaca que: A través de la Aplicación, Cabify facilita al Usuario un servicio de reservación de vehículos con conductor (en adelante, el “Servicio”). La Aplicación y/o Sitio Web, facilita al Usuario el acceso a diversos contenidos, información y datos proporcionados por Cabify en relación con el Servicio (en adelante, los “Contenidos”). Cabify, About Cabify, México, visible en: <http://www.cabify.mx/es/about> y Cabify, Condiciones Generales de Uso y Aviso Legal (México), visible en: [http://www.cabify.mx/es/terms\\_of\\_use](http://www.cabify.mx/es/terms_of_use), consultadas el 30 de junio de 2015.

sujeción a las leyes del país”.<sup>12</sup>

El centro del debate se relaciona con la presunta ilegalidad del servicio de transporte de pasajeros pactado entre particulares no concesionarios, y el papel de la regulación administrativa y la concesión, en esta clase de “servicio público”.

El problema parece impactar también a nivel internacional, porque en la prensa del 26 de junio de 2015,<sup>13</sup> se lee que la prefectura de París prohibió el uso de la aplicación “UberPop” luego de violentos incidentes en esa ciudad, en Marsella, en Toulouse, Niza y Lille, vía un decreto que afecta a los usuarios de “UberPop”, “Heetch” y “Djump”. La queja de los taxistas parisinos se encamina a que se ataque la “competencia desleal” que representa el servicio de transporte de pasajeros brindado a través de esas aplicaciones.

En el Distrito Federal, el problema ha generado bloqueos a vialidades por parte de integrantes del servicio individual concesionado y propiciado una serie de debates públicos<sup>14</sup> impulsados desde el gobierno de la ciudad, a través de una instancia denominada Laboratorio de la Ciudad. En notas informativas se destaca que: “en menos de 15 días ‘emitirán un proceso regulatorio’ para esta empresa y demás transportes de pasajeros que operen por medio de aplicación”.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Uber se acerca a gobierno para regular servicio: JLPT, Secretaría de Gobierno niega que haya una persecución en contra de la empresa, en El Universal Querétaro, Portada, visible en: <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/24-06-2015/uber-se-acerca-gobierno-para-regular-servicio-jlpt#sthash.aCG6oAkC.dpuf>, consultado el 24 de junio de 2015.

<sup>13</sup> Notimex, nota: “Prohíbe la prefectura de París el uso de la aplicación UberPop por ilegal”, en La Jornada, Sección Sociedad y Justicia, de viernes 26 de junio de 2015.

<sup>14</sup> En el debate participaron: Paula Sofía Vásquez (moderadora), Investigadora del CIDE; Ricardo Weder, CEO de Cabify; Mario Posadas, Director de Logística de Cabify; Víctor Aguirre López, Asesor jurídico de Cabify; Rodrigo Arévalo, Director de Uber; Armando Reyes, Director de Políticas Públicas en México de Uber; Karina Licea, Asociado de Políticas Públicas en México de Uber; Roberto Remes, Director general de Ciudad Humana México A. C.; Jody Pollock, Coordinadora senior de Proyectos de Fundación Idea; Jorge Ringenbach, Representante del capítulo mexicano de Creative Commons; Guillermo Velasco, Coordinador del programa de Ciudades Sustentables del Centro Mario Molina; Jaime Aparicio, Director regional, Easy Taxi; Gustavo Jiménez Gerente técnico de transporte, CTS Embarq México; Maite Ramos Gomez, Presidenta de la Comisión de Movilidad de Coparmex DF; Manuel Herrejón, Representante de Risco Seguros y Fianzas; y Eduardo Barajas, Taxista de Taxis de sitio.

<sup>15</sup> Galván, Eduardo, En 15 días, el proceso regulatorio de Uber. Más de 50 organizaciones de taxistas avalan la operación y que haya “piso parejo para todos”, en Milenio Diario, sección Ciudad de México, de 26 de junio de 2015, visible en: [http://www.milenio.com/region/dias-proceso-regulatorio-Uber-taxistas-DF-app-transportes-pasajeros-taxis\\_0\\_542945735.html](http://www.milenio.com/region/dias-proceso-regulatorio-Uber-taxistas-DF-app-transportes-pasajeros-taxis_0_542945735.html), consultado el 25 de junio de 2015.

Una de las recomendaciones de la Mesa 2, tecnología inclusiva, relacionada con: “equilibrar costos de operación y eliminar trámites obsoletos”, es: “hacer cumplir la ley”.<sup>16</sup> En la Mesa 3 “Sistema actual de tarifación”, se recomienda que: “Las empresas deben ser reconocidas como una nueva categoría de servicio de transporte individual”. En el documento “Competencia justa e Innovación. Recomendaciones compiladas por el Laboratorio para la Ciudad (Mesa centrada en Uber y Cabify)”, se destaca: “las alternativas de transporte deben fomentar la competencia justa en beneficio de la movilidad de toda la ciudad”.<sup>17</sup>

Por lo anterior, vamos a realizar un análisis de las normas que rigen la actividad pública y privada en México para señalar hasta donde el problema que se menciona es real. Para los anterior, partiremos de tres grandes reflexiones: a) desde la visión del derecho administrativo sobre el servicio público y la concesión; b) constitucional, destacando el tema de la concesión y su relación con el servicio público; y c) legal, sobre todo asociada al contenido de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal en relación con la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

## *II. La ambigüedad en las nociones de servicio público y concesión*

En el artículo 9º, fracción LXXXVI, de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal, se conceptualiza al “servicio de transporte público” como la actividad a través de la cual, la Administración Pública satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga, por si, a través de entidades, concesionarios o mediante permisos en los casos que establece la Ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios.

Además, el artículo 80, párrafo primero, de la misma Ley de Movilidad para el Distrito Federal, prescribe que la prestación del servicio público de transporte debe realizarse de forma regular, continua, uniforme, permanente y en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia. En el párrafo tercero de esta ley se plasma que los prestadores del servicio público de transporte de pasajeros y de carga, están obligados a otorgar el servicio a cualquier

<sup>16</sup> Visible en: [https://twitter.com/CDMX\\_Semovi/status/613760517279100929/photo/1](https://twitter.com/CDMX_Semovi/status/613760517279100929/photo/1), consultada el 26 de junio de 2015.

<sup>17</sup> Competencia Justa e Innovación, Recomendaciones compiladas por el Laboratorio para la Ciudad (Mesa centrada en Uber y Cabify), visible en: [http://pubpub.labcd.mx/pub/competencia\\_justa\\_e\\_innovacion](http://pubpub.labcd.mx/pub/competencia_justa_e_innovacion), consultado el 26 de junio de 2015.



persona, únicamente podrán negar el servicio por causas justificadas de acuerdo a lo establecido en el Reglamento.

Como se advierte, el “servicio de transporte público” o “servicio público de transporte de pasajeros”, se conceptualiza como una actividad a través de la cual la administración pública del Distrito Federal satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga, por sí o a través de concesionarios o permisionarios, de forma regular, continua, uniforme, permanente y en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia, de “cualquier persona”. Así, esta actividad se considera un “servicio público”.

Sin embargo, la noción de “servicio público” en sí misma no es pacífica. Como ejemplo de lo anterior, León Duguit, después de rechazar las teorías de la soberanía y de la personalidad de Estado, destaca que dos hechos dominan todo el derecho público de hoy: una mayor fuerza y los servicios públicos, cuyo cumplimiento se impone a los gobernantes.<sup>18</sup> Para él, la regla de derecho, que es la solidaridad social, con su doble naturaleza social e individual, se impone al Estado detentador de la fuerza y a los súbditos<sup>19</sup>; el Estado es un hecho caracterizado por la existencia, en una colectividad determinada, donde el grupo de los más fuertes formula el derecho, lo sanciona y organiza, vigila y ordena los servicios públicos.<sup>20</sup> Por ello, el Estado es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Los servicios públicos son toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada, sino mediante la intervención de la fuerza gobernante.<sup>21</sup>

Otro representante de esa escuela, Gastón Jèze, considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, porque satisface cierta categoría de necesidades de interés general a través de un régimen jurídico especial que puede ser modificado por las leyes y reglamentos. Destaca que los actos jurídicos realizados por los individuos adscritos a un servicio público son actos

---

<sup>18</sup> Acuña, José G.; Prólogo en Duguit, León; Manual de Derecho Constitucional. Teoría general del Estado. El Derecho y el Estado. Las libertades públicas. Organización política, tr., pr., y apéndice: José G. Acuña, 2ª ed., Acuña, s.a.e., Madrid, Esp., Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, p. vi.

<sup>19</sup> Ibidem, pp. 2 y 8-11.

<sup>20</sup> Ibidem, pp. 31-32.

<sup>21</sup> Ibidem, pp. 71 y 73.

administrativos. Para él, el servicio público es un procedimiento -y no el único- para satisfacer necesidades de interés general. Así, “son servicios públicos aquellas necesidades de interés general que los gobernantes en cierto país y en una época determinada han resuelto satisfacer por el procedimiento de servicio público”.<sup>22</sup>

Roger Bonnard, el otro integrante de la Escuela de Burdeos, distingue en el Estado a una comunidad humana (concepción corporativa) y un conjunto de instituciones que aseguran el mantenimiento y el desarrollo de esa comunidad (concepción institucional). Las atribuciones del Estado son el conjunto de tareas que deben cumplir los gobernantes para asegurar la dirección de la colectividad nacional. Esas atribuciones son de orden externo o de orden interno. En el orden interno, el Estado tiene atribuciones puramente jurídicas, asegura la relación jurídica entre los diferentes miembros de la comunidad y satisface ciertas necesidades materiales de los individuos proporcionando prestaciones directas e indirectas, por lo que crea las empresas llamadas servicios públicos que concurren o suplantán a las empresas privadas. A este respecto, la actividad del Estado moderno manifiesta una extensión creciente, el Estado tiende a sustituir a la iniciativa privada; los servicios públicos, a remplazar a la empresa privada.<sup>23</sup> Por lo anterior, los servicios públicos son las empresas organizadas y dirigidas por las autoridades administrativas del Estado, los departamentos y de la comuna que proporcionan directa o indirectamente prestaciones a los particulares y cuyo funcionamiento se realiza a través de procedimientos especiales de derecho público.<sup>24</sup>

Un crítico de la Escuela de Burdeos, Maurice Hauriou sostiene que el servicio público es “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública”,<sup>25</sup> en este sentido, las dimensiones del servicio público son: su carácter técnico, los sujetos colectivos (la organización pública que los presta y el “público” que lo recibe), sus características de regularidad y continuidad, y su finalidad, que es la satisfacción de una necesidad pública.

<sup>22</sup> Jèze, Gastón; *Los Principios Generales de Derecho Administrativo. La técnica jurídica, la noción de servicio público, los individuos adscritos al servicio público*, Libro Segundo, Carlos García Oviedo, Madrid, Reus, 1928, pp. 284, 288, 289 y 290.

<sup>23</sup> Bonnard, Roger; *Précis de Droit Public*, septième édition, ref., et mise a jour par Maurice Duverger, Paris, Recueil Sirey, 1946, pp. 3 y 4.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>25</sup> Hauriou, Maurice, *Précis de Droit Administratif*, 9a ed., Paris, 1919, p. 44.



Por su parte, Rafael Bielsa afirma que el servicio público es “toda acción o prestación realizada por la Administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía”.<sup>26</sup> Definición de la que se destaca el contexto dinámico de acción o entrega en la que interviene como sujeto activo la administración, su finalidad, que es la satisfacción de necesidades colectivas concretas, y el orden jurídico expresado en el “poder de policía”.

En el caso mexicano, Alfonso Nava Negrete adopta la definición de servicio público de Maurice Hauriou y lo define como: un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas. Destaca además, que en el concepto no se apunta el régimen jurídico, o sea, que no se dice que el servicio público se rige por el derecho administrativo, omisión que destaca como deliberada, porque está reconocido que lo pueden prestar tanto el Estado como los particulares.<sup>27</sup>

Como una delimitación similar, aunque más integral, Jorge Fernández Ruiz entiende por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante de derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona. También afirma, con algunas variantes, que:

Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe 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 la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. I, 6ª. ed., Buenos Aires, La Ley, 1964, p. 463.

<sup>27</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, “concepto de servicio público”, 3ª ed., primera edición electrónica, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, s.n.p.

<sup>28</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 162-163 y 165, y Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap-Collegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM-IIJ-Municipio de Ezequiel Montes, Qro.-Asesores en Seguridad y Protección Ejecutiva, Grupo “Aspe”, 2003, pp. 132-133.

Como se advierte, en la Escuela de Burdeos o francesa del servicio público, existen tres interpretaciones del servicio público: la política (todo el Estado es servicio público); la formalista o procesalista (son servicios públicos las necesidades generales satisfechas vía procedimientos de servicio público), y la administrativa (donde son servicios públicos las empresas organizadas y dirigidas por autoridades administrativas). Otros ponen énfasis en la acción que realiza la administración para satisfacer necesidades y el poder de policía; también se destaca, en Francia y México, el carácter técnico y la regularidad y continuidad del servicio.

En Argentina, Agustín Gordillo afirma que si determinados servicios están en manos de particulares en condiciones monopólicas, sea de hecho o por concesión o licencia otorgada por la administración, el Estado debe ejercer su potestad de controlar cómo se presta ese servicio. En su opinión, allí reaparece un corpus normativo y una realidad económica que puede ser calificada útilmente como servicio público. Además, después de criticar la noción tradicional de servicio público, que en su opinión se sustenta en tres elementos que son: 1º) el fin que el servicio cumple, 2º) la persona que lo atiende, 3º) el régimen que lo regula, sostiene que ese concepto se encuentra en crisis y afirma: solamente el régimen jurídico positivo puede justificar la denominación y ese régimen jurídico tan intervencionista sólo tiene sustento constitucional suficiente cuando antes se ha otorgado un privilegio o monopolio bajo forma de concesión o licencia.<sup>29</sup>

En una crítica a la noción de servicio público, José Luis Meilán Gil afirma que el servicio público es el resultado jurídico de determinados compromisos ideológico-políticos, económicos y sociales bajo la exaltación del progreso que las innovaciones tecnológicas hicieron posible. Responde a un determinado entendimiento de la relación Estado-sociedad.<sup>30</sup> En su opinión, si los postulados ideológicos producen una separación entre tareas y misiones de Estado y tareas de la sociedad, el Estado necesita declararlo de su competencia, en otras palabras, declararlo público. Se delimitan así las esferas de actuación de Estado y sociedad: el Estado declara -se reserva- la titularidad y la gestión se deja a los particulares de acuerdo con el principio liberal de libertad de industria y de co-

<sup>29</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, t. 2 “La defensa del usuario y del administrado”, 10ª ed., Argentina, Fundación Derecho Administrativo, 2014, pp. 243, 289, 293 y 294.

<sup>30</sup> Meilán Gil, José Luis, *El Servicio Público en el Derecho actual*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, No. 1, 1997, p. 372, visible también en: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/1909/1/AD-1-19.pdf>, consultada el 14 de mayo de 2013.

mercio. El servicio público proporciona así una legitimidad nueva al Estado. La prestación disimula la dominación. El particular se beneficia de la gestión y limita por otra parte, en nombre de la libertad de industria y comercio, la competencia del Estado. El servicio público crea y potencia la “burguesía de negocios”. Por eso resulta esencial al servicio público, en su concepción originaria, la figura del concesionario interpuesto; el servicio público no se concibe entonces sin su destino a ser gestionado por un particular.<sup>31</sup>

En este contexto, para clarificar la cuestión, adquiere relevancia el “Libro Verde sobre los servicios de interés general”<sup>32</sup> de la Unión Europea,<sup>33</sup> subapartado 3.1.1 Servicio universal, inciso 50, donde se define al servicio universal como un conjunto de requisitos de interés general que garantizan que ciertos servicios se ponen a disposición, con una calidad especificada, de todos los consumidores y usuarios en todo el territorio de un Estado y, en función de las circunstancias nacionales específicas, a un precio asequible, lo que permitiría reformular la idea de servicio público.

Así, la Ley de Movilidad para el Distrito Federal, en su artículo 9º, fracciones XX y XXI, la define a la concesión como el acto administrativo por virtud del cual la secretaría confiere a una persona física o moral la prestación temporal del servicio de transporte público de pasajeros o de carga, mediante la utilización de bienes del dominio público o privado del Distrito Federal; y al concesionario lo conceptualiza como la persona física o moral que es titular de una concesión otorgada por la Secretaría, para prestar el servicio de transporte público de pasajeros y/o de carga. También, el artículo 84 de la Ley de Movilidad, prescribe que en ejercicio de sus facultades la Secretaría de Movilidad otorgará concesiones para la prestación de los servicios de transporte público de pasajeros y de carga, evitando prácticas monopólicas.

La Ley de Movilidad del Distrito Federal regula los permisos que se definen en el artículo 9º, fracción LXII, como el acto administrativo por virtud del cual, la Secretaría confiere a una persona física o moral la prestación temporal del servicio de transporte público, privado, mercantil y particular de pasajeros o de carga; al permisionario, se le conceptualiza como la persona física o moral que al amparo de un permiso otorgado por la Secretaría realiza la prestación del

<sup>31</sup> Meilán Gil, José Luis, *El Servicio Público en el Derecho actual*, pp. 378-379.

<sup>32</sup> Libro Verde sobre los Servicios de Interés General, visible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state\\_aid/123013\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/123013_es.htm), consultado el 30 de abril de 2012.

<sup>33</sup> Emitido por la Comisión de las Comunidades Europeas; Libro Verde Sobre los Servicios de Interés General (Presentado por la Comisión) Bruselas, 21.5.2003, COM(2003) 270 final.

servicio público, privado, mercantil o particular de transporte de pasajeros o de carga. Por último, el artículo 121 destaca que los permisos temporales para la prestación de los servicios de transporte públicos en todas sus modalidades se pueden otorgar en el momento que se presente suspensión total o parcial del servicio por causas de caso fortuito o fuerza mayor, a personas físicas y morales, aún y cuando no sean concesionarias.

Aquí, es importante destacar que el artículo 2º, fracción I, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define al acto administrativo como una declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general, definición que debe cuestionarse porque se asimila al acto jurídico y porque, como veremos adelante, la personalidad jurídica la tiene la Federación, los Estados y los Municipios.

En este contexto, el siguiente cuadro contiene las similitudes entre “servicio público”, “concesión” y “acto administrativo” en términos de la Ley de Movilidad y del Procedimiento Administrativo, ambas para el Distrito Federal:

Servicio público Artículo 9º LMDF	Concesión Artículo 9º LMDF	Acto administrativo Artículo 2º LPADF
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actividad (operaciones y tareas).</li> <li>2. Sujeto la administración pública, sus entidades, concesionarios o permisionarios.</li> <li>3. Objeto: satisfacer las necesidades de transporte de pasajeros o carga,</li> <li>4. Que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida (aunque en el artículo 80 se agrega “en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia”).</li> <li>5. A persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acto (ejercicio de la posibilidad o resultado del hacer) administrativo.</li> <li>2. Sujeto: La Secretaría de Movilidad.</li> <li>3. Efectos: conferir a una persona física o moral (concesionarios) la prestación temporal del servicio de transporte público de pasajeros o de carga,</li> <li>4. Mediante la “utilización de bienes del dominio público o privado del Distrito Federal”.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Declaración unilateral de voluntad (facultad de decidir y ordenar la conducta), externa, concreta y ejecutiva.</li> <li>2. Sujeto: la Administración Pública del Distrito Federal,</li> <li>3. En ejercicio de las facultades conferidas por los ordenamientos jurídicos.</li> <li>4. Efectos: crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta.</li> <li>5. Finalidad: la satisfacción del interés general.</li> </ol>

En este sentido, parece que es en la idea de acto administrativo, en donde se encuentra el vínculo entre los conceptos de servicio público y concesión. Sin embargo, la idea misma de acto administrativo también es problemática.

En efecto, Jorge Enrique Romero Pérez destaca que la concesión de servicio público es un acto de la administración, por el cual, ésta encarga, temporalmente, a una persona la ejecución de un servicio público, transmitiéndole ciertos poderes jurídicos, y efectuándose la exploración (sic) bajo su vigilancia y contralor, pero por cuenta y riesgo del concesionario.<sup>34</sup>

Al ocuparse del debate sobre que lo que distingue a una concesión de una autorización, Juan Carlos Covilla Martínez, sostiene que en la concesión se entrega al particular cierto servicio público, bien público, obra pública o actividad pública en general, para que éste entre a colaborarle a la administración pública en la ejecución, prestación, desarrollo o explotación de la misma (sic).<sup>35</sup>

Gabino Fraga sostiene que la concesión es un acto administrativo que requiere especial consideración por su naturaleza y efectos jurídicos. Afirma que a través de la concesión administrativa se concede al particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del Estado. Al ocuparse de la primera sostiene que la doctrina jurídica contemporánea considera que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato. A través del acto reglamentario se fijan las normas a las que debe sujetarse la organización y funcionamiento del servicio público (horarios, tarifas, modalidades de prestación y derechos de los usuarios); el acto condición que condiciona la atribución al concesionario de las facultades legales para expropiar, gozar de franquicias fiscales, ocupar tierras, etc.; por último, el contrato protege los intereses legítimos del particular concesionario, creando una situación jurídica que no puede ser modificada unilateralmente por la administración.<sup>36</sup>

Como se advierte, las voces servicio público, concesión y acto administrativo no son pacíficas. Además, existe un problema legal, porque en México el Código Civil Federal destaca que la personalidad jurídica la tiene la nación, los estados y

<sup>34</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique, *Derecho Administrativo General*, Costa Rica, EUNED, 1999, p. 113.

<sup>35</sup> Covilla Martínez, Juan Carlos, *Autorizaciones y concesiones en el Derecho Administrativo Colombiano*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 19.

<sup>36</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, pp. 242 y 245.

los municipios,<sup>37</sup> y como el Distrito Federal es una entidad federativa, pero no es un Estado,<sup>38</sup> entonces su personalidad jurídica puede problematizarse; además, no existe una voluntad de la administración pública, porque la doctrina del derecho administrativo, destaca que la administración pública no tiene personalidad jurídica, sino que sólo manifiesta la personalidad misma del Estado.<sup>39</sup>

Por lo anterior, se podría cuestionar severamente la facultad de la administración pública del Distrito Federal para generar actos administrativos y otorgar, a través de éstos, concesiones para brindar el servicio de transporte público de pasajeros.

### *III. El régimen económico legal mexicano y la libre empresa: el problema de la subsidiariedad*

En el capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25, 27 y 28, destaca una serie de instituciones que se aplican a la rectoría económica del Estado, a las concesiones y a las áreas estratégicas y prioritarias.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos destaca la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, que debe ser integral y sustentable, fortalecer la soberanía y el régimen democrático y, mediante la competitividad, fomentar el crecimiento económico, el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

En ese mismo precepto se define a la competitividad como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. También se destaca que al desarrollo económico nacional concurren el sector público, el sector social y el sector privado.

Al Estado se le reservan de manera exclusiva las áreas estratégicas del artículo 28, párrafo cuarto, de la constitución federal (correos, telégrafos, radiotelegrafía, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, planeación y control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y generación

---

<sup>37</sup> Véase artículo 25, fracción I, Código Civil Federal.

<sup>38</sup> Recientemente se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para cerrar la historia del Distrito Federal, y abrir la de la Ciudad de México, como un Estado más.

<sup>39</sup> Véase: Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, p. 119.



de energía eléctrica, la exploración y extracción de petróleo e hidrocarburos, acuñación de moneda y emisión de billetes, y las que expresamente señalen las leyes del Congreso de la Unión). También se le permite participar por sí o con el sector social y privado en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo (en términos del artículo 28, esas áreas son: la comunicación vía satélite y los ferrocarriles).

Como se advierte el Estado tiene ya su espacio económico reservado, cualquier intervención fuera de estas áreas —en términos del principio de subsidiariedad— debería justificarse plenamente.

Además, en el mismo artículo 25 de la constitución federal, se obliga al Estado a brindar apoyo e impulsar a las empresas de los sectores social y privado, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público; también, como consecuencias del dogma liberal, se destaca que la ley debe alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares y proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad.

El contenido de este precepto es un efectivo derecho humano, atendiendo al contenido del artículo 6, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>40</sup>, que prescribe: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”. Y al contenido del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 10 de junio de 2011, en relación con el artículo 5° de la propia Ley Fundamental.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. México se adhiere al Pacto el 23 de marzo de 1981 y se publica en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1981. Por su parte, el artículo 5°, párrafo primero, de la CPEUM, prescribe: A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

<sup>41</sup> Observación general N° 18 (art. 6) “El derecho al trabajo” del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, numeral 4, se destaca: El derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma la obligación de los Estados Partes de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta. Esta definición subraya el hecho de que el respeto a la persona y su dignidad se expresa a través de la libertad del individuo para elegir un trabajo, haciendo hincapié al tiempo en la importancia del trabajo

En lo que se refiere a las concesiones, constitucionalmente, según el artículo 28, son de dos clases: a) las que se relacionan con la “prestación de servicios públicos” y b) las que permiten la “explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación”, como se advierte, estas últimas se relacionan con los bienes del dominio directo de la nación, regulados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, que básicamente son recursos naturales, excepto la radio-difusión y las telecomunicaciones.

Algo que me parece muy importante es que en términos de ese mismo artículo 28 constitucional, la sujeción a regímenes de servicio público debe apegarse a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley. Por lo anterior, constitucionalmente, para considerar a una actividad como servicio público deben cumplirse una serie de condiciones: a) asociarse a bienes de dominio público o a un servicio público; b) realizar el interés general; c) recibir recursos públicos; y e) reserva constitucional o legal. Esto es importante, porque no debemos olvidar que en la Ley de Movilidad para el Distrito Federal, se asocia el servicio público de transporte de pasajeros de la utilización de bienes del dominio público o privado del Distrito Federal.

En el artículo 122, Inciso C, Base Primera, fracción V, subinciso k), se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para “regular la prestación y la concesión de los servicios públicos y legislar sobre los servicios de transporte urbano”. Así, el artículo 84 de la Ley de Movilidad, prescribe la obligación de evitar prácticas monopólicas al otorgar concesiones para la prestación de los servicios de transporte público de pasajeros y de carga.

Además, el artículo 93 de la misma Ley de Movilidad del Distrito Federal, precisa que no se otorgarán concesiones, si con ello se establece una competencia ruinosa<sup>42</sup> o ésta va en detrimento de los intereses del público usuario, o se cause perjuicio al interés público, lo que implica que existen mecanismos legales para enfrentar cualquier problema que se presente en materia de competencia. Lo anterior se complementa con lo que establece el artículo 95, párrafo

---

para el desarrollo personal, así como para la integración social y económica.

<sup>42</sup> El mismo precepto define a la competencia ruinosa como: Se considera que existe competencia ruinosa, cuando se sobrepasen rutas en itinerarios con el mismo sentido de circulación, siempre que de acuerdo con los estudios técnicos realizados se haya llegado a la conclusión, de que la densidad demográfica usuaria encuentre satisfecha sus exigencias con el servicio prestado por la o las rutas establecidas previamente; en la inteligencia que la Secretaría, teniendo en cuenta la necesidad de la comunidad podrá modificar los itinerarios o rutas correspondientes a fin de mejorar el servicio y la implementación de nuevas rutas.

final que impide que cualquier persona física o moral sea titular de más de cinco concesiones para evitar prácticas monopólicas.

Quizá la forma de resolver los problemas observados entre la delimitación de la concesión, el servicio público y el acto administrativo en la Ley de Movilidad del Distrito Federal sería acudir al principio de subsidiariedad, que busca cómo efectuar una división justa de las tareas de interés general entre la sociedad civil y el poder público<sup>43</sup>. Sobre el particular Martín Loo Gutiérrez, destaca:

Teniendo como base esta distinción bipartita, la doctrina italiana ha elaborado una sistematización más compleja que distingue entre subsidiariedad horizontal constitucional y administrativa, y subsidiariedad vertical, a su vez también, constitucional y administrativa.

La subsidiariedad horizontal en sentido constitucional pretende otorgar una respuesta específica al rol del poder público respecto a la organización social. Según esta acepción, el ejercicio de funciones estatales es legítimo solamente si se encuentra orientado a hacer frente a la eventual inadecuación de los individuos o de sus organizaciones. (...).

La subsidiariedad horizontal en sentido administrativo se refiere al “empleo de la fórmula lexical principio de subsidiariedad cuando, en la relación administrados-administración [...], [se] prescribe la preferencia por los primeros en lugar de la segunda”. En esta acepción el principio “impone a las instituciones públicas de organizarse y ejercitar las funciones de que son titulares de manera tal de favorecer la participación de los administrados” y por ello se puede afirmar que sea una manifestación del principio democrático del Estado de Derecho.

La subsidiariedad vertical en sentido constitucional, por su parte, se relaciona con aquella preferencia que debería ser establecida a los representantes más vecinos a los representados (ciudadanos) con el fin de individualizar el nivel de gobierno competente para el ejercicio de una función determinada. Es, en otras palabras, un criterio para dirigir la atribución de funciones a favor de los representantes que actúan en los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos y que se manifiesta con claridad en los sistemas de organización federal, donde, precisamente, se encuentra el origen de esta concepción.

Finalmente, la subsidiariedad vertical en sentido administrativo, es aquella que establece el modo en el cual el nivel de gobierno ya individualizado por

<sup>43</sup> Loo Gutiérrez, Martín, “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXI-II, Valparaíso, Chile, 2do. Semestre de 2009, p. 394.

aplicación de la subsidiariedad vertical en sentido constitucional (es decir, el nivel de gobierno más cercano al ciudadano) debe ejercer las competencias que se le han atribuido. En otros términos, se trata de otorgar una preferencia a la Administración más cercana a los ciudadanos en modo tal que ésta pueda involucrarlos en sus procedimientos de adopción de las decisiones que son de su competencia y cuyos efectos recaerán, precisamente, en ellos.<sup>44</sup>

Rolf Stober destaca que la doctrina discute si en el derecho administrativo rige el principio de subsidiariedad. Por una parte, éste operaría en la relación poder público-ciudadano, de modo que se hiciera primar la acción económica del ciudadano en relación con la del poder público, caracterizándose la de éste como la de ultima ratio, e, igualmente, se pusiera en primer plano la capacidad del individuo en los procesos de generación de recursos en vez de depender del poder público. Aunque el autor destaca que no opera con carácter general en el derecho administrativo económico, advierte que sólo puede manifestarse, en el ámbito del derecho administrativo económico, en la concesión que le otorgue el legislador al respecto o en la política económica.<sup>45</sup>

Según el Diccionario de la Real Academia, en derecho, el principio de subsidiariedad es un criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma. Delimitación que pensamos tiene implicaciones prácticas en el tema. Por lo que considero correcto cerrar este apartado con una reflexión: ¿Política y jurídicamente es necesario que la administración pública de un Estado liberal democrático reivindique para sí como servicio público la actividad de transporte de pasajeros? ¿No sería más conveniente aplicar el principio de subsidiariedad y dejar que sean los particulares —acotados por una prudente regulación administrativa— quienes presten ese servicio?

En este sentido, un debate legal interesante sería intentar hacer efectivo el derecho humano a la profesión, industria, comercio o trabajo lícito, en términos del principio pro persona y en demanda de protección de la libertad de dedicarse —con un vehículo particular y sin concesión— a brindar el servicio de transporte de pasajeros. ¿Se atreverían los tribunales a quitarle el negocio a la administración pública, aplicando el principio pro persona?

<sup>44</sup> Loo Gutiérrez, Martín, “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXI-II, Valparaíso, Chile, 2do. Semestre de 2009, pp. 412-413.

<sup>45</sup> Stober, Rolf, *Derecho administrativo económico*, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 104.

#### *IV. La Ley de Movilidad del Distrito Federal y el problema del uso de bienes comunes*

La Ley de Movilidad del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de julio de 2014, sin embargo ya cuenta con una reforma de 28 de noviembre de 2014.

Es una norma general aplicable al Distrito Federal, con disposiciones de orden público e interés general; su objeto es establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y del transporte de bienes y “asegurar el poder de elección que permita el efectivo desplazamiento de las personas en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades de las personas y el desarrollo de la sociedad en su conjunto”. La norma sujeta a los ordenamientos a las políticas públicas<sup>46</sup> y programas a la jerarquía de movilidad y a sus principios rectores (art. 1°).

En la misma norma se destaca que la prestación de los servicios públicos de transporte en el Distrito Federal, cuya obligación original de proporcionarlo corresponde a la administración pública, en forma directa o mediante concesiones a particulares, se considera de utilidad pública e interés general (art. 2, fr. I).

Además, prescribe que la movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios legales, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo; también menciona que “el objeto de la movilidad será la persona” (art. 5°).

En este sentido, se destaca que la administración pública proporcionará los medios necesarios para que las personas puedan elegir libremente la forma de trasladarse a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la Ciudad. Algo interesante es que, legalmente, se obliga al gobierno del Distrito Federal a que, al establecer la política pública en la materia, considere: a) el nivel de vulnerabilidad de los usuarios, b) las externalidades<sup>47</sup> que genera cada

---

<sup>46</sup> He criticado en otros documentos la idea de “políticas públicas”, porque es un pleonasma, ya que la voz griega politeia de la que deriva “política” ya alude a lo público, sin embargo parece que en aras de la innovación acrítica es una voz que se va a utilizar de manera indiscriminada, incluso en las leyes.

<sup>47</sup> Me parece interesante el tema de las externalidades o efectos colaterales, porque se refieren a las consecuencias que las acciones económicas emprendidas por los distintos agentes económicos de un mercado, productores o consumidores, que impacta en los intereses de terceras personas, no implicadas directamente en la transacción, pueden ser benéficas o perjudiciales,

modo de transporte y c) su contribución a la productividad. Además establece la prioridad en el uso del espacio vial y la distribución de recursos presupuestales, en esta jerarquía de movilidad: i) peatones, en especial personas con discapacidad y personas con movilidad limitada; ii) ciclistas; iii) usuarios del servicio de transporte público de pasajeros; iv) prestadores del servicio de transporte público de pasajeros; v) restadores del servicio de transporte de carga y distribución de mercancías; y vi) usuarios de transporte particular automotor (art. 6°).

Así, al existir como derecho del gobernado la libertad de elegir la manera de trasladarse, nada se opone a que lo hagan en los vehículos de su preferencia, incluso particulares que carezcan de concesión.

En lo que se refiere a principios, para el diseño e implementación de políticas, programas y acciones de movilidad, la Ley destaca: i) accesibilidad, o sea, garantizar que la movilidad esté al alcance de todos, sin discriminación, a costos accesibles y con información clara y oportuna; ii) multimodalidad, esto es, ofrecer a los diferentes grupos de usuarios, opciones de servicios y modos de transporte integrados, que proporcionen disponibilidad, velocidad, densidad y accesibilidad que permitan reducir la dependencia del uso del automóvil particular; y iii) participación y corresponsabilidad social, relacionado con establecer un sistema de movilidad basado en soluciones colectivas, que resuelva los desplazamientos de toda la población y en el que se promuevan nuevos hábitos de movilidad, a través de la aportación de todos los actores sociales, en el ámbito de sus capacidades y responsabilidades (Art. 7°). Lo que también pone en evidencia la legalidad de cualquier medio que elija el pasajero para desplazarse en la ciudad.

En materia de definiciones, además de las destacadas, el artículo 9°, fracciones LVI y LXXIII, prescribe que se entiende por movilidad el conjunto de desplazamientos de personas y bienes que se realizan a través de diversos modos de transporte, que se llevan a cabo para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades y acceder a las oportunidades de trabajo, educación, salud, recreación y demás que ofrece la Ciudad; y por secretaría, la Secretaría de Movilidad del Distrito Federal. Entre las facultades<sup>48</sup> de esa secretaría se encuentra la de otor-

---

porque en el “debate” que analizamos se ignora al pasajero o usuario del servicio de transporte.

<sup>48</sup> En la ley se alude a “atribuciones”, la teoría de la atribución destaca también que las atribuciones son: a) de mando, de policía o coacción que comprenden los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, salubridad y orden públicos; b) para regular las actividades de los particulares; c) para crear servicios públicos; y d) para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del pueblo (Véase: Fraga,



gar concesiones, permisos y autorizaciones relacionadas con los servicios de transporte de pasajeros y de carga (Art. 12, fracción XXII).

Los artículos 55 y 56 de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal, contienen las clasificaciones y divisiones del “servicio de transporte” del Distrito Federal, así, una primera clasificación es: a) servicio de transporte de pasajeros, y b) servicio de transporte de carga. En el caso del primero, a su vez se subdivide en: a) público, que incluye: i) masivo; ii) colectivo; iii) Individual; y iv) ciclo-taxis; b) mercantil, donde se ubican: i) escolar; ii) de personal; iii) turístico, y iv) especializado en todas sus modalidades. También se destacan las categorías de transporte privado y particular, en el caso de primero se incluye: i) escolar; ii) de personal; iii) turístico; iv) especializado en todas sus modalidades; y v) seguridad privada. Lo anterior puede relacionarse con el contenido del artículo 9º, fracción XCIV, donde se entiende por “taxi” el vehículo destinado al servicio de transporte público individual de pasajeros.

Esa Ley de Movilidad prescribe que las unidades destinadas a la prestación del servicio de transporte de pasajeros, se sujetarán a los manuales y normas técnicas que en materia de diseño, seguridad y comodidad expida la Secretaría, (Art. 61, párrafo primero). También prescribe que la secretaría emitirá los lineamientos para la cromática de las unidades destinadas al servicio de transporte público de pasajeros. Además, como medida de compensación destaca que con el propósito de afectar lo menos posible la economía de los concesionarios, ésta permanecerá vigente hasta por un periodo de diez años y sólo por causas justificadas se autorizará el cambio antes de este término, o cuando se emitan los lineamientos para la cromática del Sistema Integrado de Transporte Público (Art. 61, párrafo segundo).

El artículo 85 de la Ley de Movilidad clasifica al servicio de transporte concesionado, se clasifica en: i) corredores; ii) colectivo; iii) individual; iv) metropolitano; y v) carga. Ahora bien, previo al otorgamiento de la concesión, a los solicitantes se les obliga a acreditar: a) de forma general: i) contar con una edad mayor de dieciocho años y ser de nacionalidad mexicana; ii) acreditar su capacidad técnica administrativa y financiera para la prestación del servicio; iii) presentar carta de objetivos y plan de trabajo, que ponga de manifiesto la forma en que se prestará el servicio de transporte público; iv) presentar el programa anual de mantenimiento de la unidad o parque vehicular objeto del transporte; v)

---

Gabino, Derecho Administrativo, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, p.13), por lo anterior sería más correcto llamarlas “funciones” o “facultades”.

presentar el programa para la sustitución o cambio de la unidad o parque vehicular; vi) presentar declaración y programa sobre la adquisición de la tecnología requerida que le permita participar de las concesiones; vii) declarar bajo protesta de decir verdad, acerca de si el solicitante tiene algún servicio de transporte establecido, y en caso afirmativo, sobre el número de concesiones o permisos que posea y de los vehículos que ampare; viii) presentar documento de autorización para que la Secretaría verifique la debida observancia de las prestaciones de seguridad social ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, durante la vigencia de la concesión; y ix) cumplir con los requisitos exigidos en esta y otras leyes, en la Declaratoria de Necesidades y en las bases de licitación, en su caso. Además, las personas morales deben acreditar: i) su existencia legal y personalidad jurídica; ii) presentar sus estatutos en términos de la Ley de Inversión Extranjera y en su objeto social deberá considerar expresamente, la prestación del servicio de transporte de pasajeros o de carga; iii) garantizar su experiencia y solvencia económica; y iv) presentar el programa general de capacitación que se aplicará anualmente a sus trabajadores (Art. 94).

Una obligación adicional es que las unidades destinadas al servicio de transporte público de pasajeros que circulan en vías de tránsito vehicular en el Distrito Federal, deben ser sustituidas cada diez años, contados a partir de la fecha de su fabricación (Art. 97).

Por último, se destaca que las concesiones no crean derechos reales, ni de exclusividad a sus titulares, sólo les otorga el derecho al uso, aprovechamiento y explotación del servicio en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas (art. 96) y la posibilidad de ceder o transmitir los derechos en términos del artículo 104, en ciertos supuestos: i) que la concesión esté vigente y a nombre del titular cedente; ii) que el titular cedente haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la concesión y en las demás disposiciones jurídicas y administrativas; iii) que el titular propuesto reúna los requisitos establecidos en la concesión y en las demás disposiciones jurídicas y administrativas; y iv) que el titular propuesto acepte expresamente las modificaciones establecidas por la Secretaría para garantizar la adecuada prestación del servicio (art. 106).

Además, se imponen un total de veinticinco obligaciones a los titulares de concesiones, entre las que destacan: i) prestar el servicio de transporte público en los términos y condiciones señalados en la concesión otorgada, ii) cumplir con todas las disposiciones legales y administrativas en materia de movilidad, así como con las políticas y programas de la Secretaría; iii) construir, ampliar y

adecuar, con sus propios recursos, el equipamiento auxiliar de transporte, para la debida prestación del servicio de transporte público; iv) asegurarse que las unidades de nueva adquisición destinadas a la prestación del servicio de transporte público colectivo y el servicio de transporte público individual de pasajeros se ajusten a las condiciones que se establezcan en la concesión correspondiente, así como al Manual de lineamientos técnicos para vehículos del servicio de transporte público de pasajeros; y v) mantener los vehículos en buen estado general mecánico, eléctrico y de pintura, que para cada caso fije la Secretaría. El concesionario será responsable además, de la correcta presentación y aseo del vehículo (Art. 110).

En este sentido hay una cuestión más que problematizar: si en el artículo 9º, fracción XX, de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal, se define a la concesión de transporte de pasajeros como el acto administrativo por virtud del cual la secretaría confiere a una persona física o moral la prestación temporal del servicio de transporte público de pasajeros o de carga, mediante la utilización de bienes del dominio público o privado del Distrito Federal, ¿cuáles son los bienes del dominio público que utilizan los taxistas? Me queda claro que no son sus unidades, porque ellos tienen la responsabilidad de comprarlas.

La explicación alternativa es que usan los bienes del dominio público del Distrito Federal, asociados a vías de comunicación locales. Por lo anterior debemos destacar que de la lectura de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, que regula, entre otras cuestiones, el aprovechamiento y uso del patrimonio del Distrito Federal (art. 2, fracción I, incisos E y F), y que destaca que el Distrito Federal puede adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles necesarios para la prestación de los servicios públicos (art. 3).

Esa norma prescribe que el patrimonio del Distrito Federal se compone de “bienes de dominio público” y “bienes de dominio privado” (art. 4º). En el artículo 16 se destacan entre los bienes del dominio público del Distrito Federal: a) los de uso común; b) los bienes muebles e inmuebles que se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos, o los que utilicen las Dependencias y Entidades del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades; c) los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para tales fines; y d) las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, propiedad del Distrito Federal (existen otras categorías pero no son importantes).

También destaca la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal que los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no están sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambien su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional (art. 17). En el mismo artículo se permite que los particulares puedan obtener sobre ellos, cuando su naturaleza lo permita, el derecho de uso, aprovechamiento y explotación en los casos y en las condiciones que esta Ley establezca.

En lo que se refiere a una categoría especial de bienes del dominio público, los de uso común, el artículo 19 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal prescribe que son aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en ley, además, esos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En el artículo 20 se enumera entre los bienes de uso común del Distrito Federal: a) las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares, y b) las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos.

En cambio los bienes de dominio privado del Distrito Federal, en términos del artículo 33 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, son: a) los no comprendidos en el artículo 16 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público (o sea, lo que no son bienes del dominio público); b) los que hayan formado parte de Entidades del Distrito Federal; c) las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal, que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares; d) los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; e) los bienes muebles de propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo; f) los bienes que por cualquier título adquiera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público, y g) los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiera por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra. Además, como lo destaca el artículo 35, son inembargables e imprescriptibles.

En este sentido, surge la pregunta: como los bienes que pueden ser objeto de

concesión son los de dominio público o privado del Distrito Federal, ¿cuáles son los bienes que se les concesionan a los taxistas? ¿Son los bienes de uso común, como las vías terrestres de comunicación, que no sean federales o de particulares, las plazas, calles, avenidas y viaductos por donde transitan? Porque jurídicamente, al ser bienes de uso común, ya tienen el derecho de aprovecharlos sin necesidad de concesión.

Con lo anterior refrendo mi observación, quizá no se ha realizado un análisis serio del problema y posiblemente ni siquiera se requiera permiso para prestar el servicio de transporte privado de pasajeros, tampoco concesión, siempre que se respete el uso y destino de esos bienes de uso común.

Quizá la solución se encuentre en la autonomía de la voluntad<sup>49</sup>, en efecto, el artículo 2646 del Código Civil para el Distrito Federal, regula el contrato de porteo que es un instrumento jurídico por el cual alguno se obliga a transportar, bajo su inmediata dirección o la de sus dependientes, por tierra, por agua o por el aire, a personas, animales, mercaderías, que cuando no constituye un acto de comercio se regirá por reglas civiles y cuando es mercantil se regula por el contenido del artículo 576, fracción II, del Código de Comercio que prescribe: “el contrato de transportes por vías terrestres o fluviales de todo género se reputará mercantil, cuando siendo cualquiera su objeto, sea comerciante el porteador o se dedique habitualmente a verificar transportes para el público”.

En este sentido, el debate por la incursión de Uber o Cabify en la actividad de prestación del servicio de transporte público es un falso debate, existen normas jurídicas para resolverlo. Aunque sí existe un verdadero problema: ¿cuáles son los beneficios a los que acceden quienes invierten en una concesión para prestar el servicio de transporte de pasajeros que no puede prestar el Estado? En esta ocasión no me corresponde resolver esa cuestión.

---

<sup>49</sup> El principio de la autonomía de la voluntad, que sostiene la libertad soberana de los individuos para obligarse contractualmente (Época: Novena Época, Registro: 194674, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 3/99, Página: 27, rubro: CONTRATO Y CONVENIOS COLECTIVOS EN MATERIA DE TRABAJO. PUEDEN MODIFICARSE SIN TENER QUE CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 426 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO).

## V. Bibliografía

- Afirmación de Rubén Alcántara, líder de la Alianza de Organizaciones de Radio Taxis, Sitios y Bases del Distrito Federal, en el debate convocado por el Gobierno del Distrito Federal, a través del Laboratorio para la Ciudad, sobre el servicio que dan las apps Uber y Cabify, el 17 de junio de 2015, visible en la página: <http://www.sopitas.com/site/488970-gdf-taxistas-y-uber-debatiran-este-miercoles-por-internet-debatecdmx/>, consultada el 17 de junio de 2015.
- Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. I, 6ª. ed., Buenos Aires, La Ley, 1964.
- Bonnard, Roger, *Précis de Droit Public*, septième edition, ref., et mise a jour par Maurice Duverger, Paris, Recueil Sirey, 1946.
- Cabify, About Cabify, México, visible en: <http://www.cabify.mx/es/about> y Cabify, Condiciones Generales de Uso y Aviso Legal (México), visible en: [http://www.cabify.mx/es/terms\\_of\\_use](http://www.cabify.mx/es/terms_of_use), consultadas el 30 de junio de 2015.
- Competencia Justa e Innovación, Recomendaciones compiladas por el Laboratorio para la Ciudad (Mesa centrada en Uber y Cabify), visible en: [http://pubpub.labcd.mx/pub/competencia\\_justa\\_e\\_innovacion](http://pubpub.labcd.mx/pub/competencia_justa_e_innovacion), consultado el 26 de junio de 2015.
- Covilla Martínez, Juan Carlos, *Autorizaciones y concesiones en el Derecho Administrativo Colombiano*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2015.
- Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional. Teoría general del Estado. El Derecho y el Estado. Las libertades públicas. Organización política*, tr., pr., y apéndice: José G. Acuña, 2ª ed., Acuña, s.a.e., Madrid, Esp., Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, p. vi.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM-IIJ-Municipio de Ezequiel Montes, Qro.-Asesores en Seguridad y Protección Ejecutiva, Grupo “Aspe”, 2003.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39a. ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999.



- Galván, Eduardo, “En 15 días, el proceso regulatorio de Uber. Más de 50 organizaciones de taxistas avalan la operación y que haya ` piso parejo para todos’”, en Milenio Diario, sección Ciudad de México, de 26 de junio de 2015, visible en: [http://www.milenio.com/region/dias-proceso-regulatorio-Uber-taxistas-DF-app-transportes-pasajeros-taxis\\_0\\_542945735.html](http://www.milenio.com/region/dias-proceso-regulatorio-Uber-taxistas-DF-app-transportes-pasajeros-taxis_0_542945735.html), consultado el 25 de junio de 2015.
- Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, t. 2 “La defensa del usuario y del administrado”, 10a. ed., Argentina, Fundación Derecho Administrativo, 2014.
- Hauriou, Maurice, Précis de Droit Administratif, 9a. ed., Paris, 1919.
- Jèze, Gastón, Los Principios Generales de Derecho Administrativo. La técnica jurídica, la noción de servicio público, los individuos adscritos al servicio público, Libro Segundo, tr. Carlos García Oviedo, Madrid, Reus, 1928.
- Libro Verde sobre los Servicios de Interés General, visible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state\\_aid/123013\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/123013_es.htm), consultado el 30 de abril de 2012.
- Loo Gutiérrez, Martín, “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXIII, Valparaíso, Chile, 2do. Semestre de 2009.
- Meilán Gil, José Luis, “El Servicio Público en el Derecho actual”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, No. 1, 1997, p. 372, visible también en: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/1909/1/AD-1-19.pdf>, consultada el 14 de mayo de 2013.
- Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 3a. ed., primera edición electrónica, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Notimex, nota: “Prohíbe la prefectura de Paris el uso de la aplicación UberPop por ilegal”, en La Jornada, Sección Sociedad y Justicia, de viernes 26 de junio de 2015.
- Romero Pérez, Jorge Enrique, Derecho Administrativo General, Costa Rica, EUNED, 1999.
- SEMOVI, Historia del Transporte en la Ciudad de México, Cinco siglos de Transporte en la Ciudad de México, “Siglo XXI: Transporte para el DF y Zona Metropolitana”, visible en: [http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco\\_siglos\\_de\\_transporte\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico/\\_rid/71-page=4.html](http://www.semovi.df.gob.mx/wb/stv/cinco_siglos_de_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_rid/71-page=4.html),

consultada el 17 de junio de 2015.

Stober, Rolf, Derecho administrativo económico, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

“Uber se acerca a gobierno para regular servicio: JLPT, Secretaría de Gobierno niega que haya una persecución en contra de la empresa”, en El Universal Querétaro, Portada, visible en: <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/24-06-2015/uber-se-acerca-gobierno-para-regular-servicio-jlpt#sthash.aCG6oAkC.dpuf>, consultado el 24 de junio de 2015.

Uber, “La empresa”, visible en: <https://www.uber.com/es/about>, y Uber, “Legal”, visible en: <https://www.uber.com/es/legal/usa/terms>, consultadas el 30 de junio de 2015.

Velázquez, Miguel Ángel, Ciudad Perdida, “¿Quién postulará a Mancera para 2018? La huella priísta. Servicios de taxis, bomba de tiempo”, en La Jornada de 16 de junio de 2015.

SEMOVI, visible en: [https://twitter.com/CDMX\\_Semovi/status/613760517279100929/photo/1](https://twitter.com/CDMX_Semovi/status/613760517279100929/photo/1), consultada el 26 de junio de 2015.