

2 ej  
2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS MEDIOS DE DEFENSA Y EL ABASTECIMIENTO  
DE AGUA POTABLE EN EL D. F.

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA LUISA IRMA ACEVEDO MORALES

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1989



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## P R O L O G O

Desde el origen del hombre, su existencia ha dependido del agua, de la forma de obtenerla, luchando por las zonas en las que la misma se encontrara en abundancia. En esta primera etapa es el hombre el que se establece junto a los afluentes de agua, por ello en todas las antiguas civilizaciones, junto a la fastuosidad de sus ciudades, se encuentra (o en algunos casos, lamentablemente, se encontraba) la belleza monumental de un río, de un lago, o bien de un oasis, etc.

Así, en nuestro continente y particularmente en el Valle de México, se estableció la Cultura Azteca en los abundantes lagos existentes en aquellos días.

Sin embargo, con el crecimiento de los núcleos de población, los abastecimientos de agua resultan ser insuficientes y comienza entonces la lucha del hombre por la obtención del agua necesaria para su subsistencia, para el desarrollo de las actividades secundarias y comerciales, que requiere toda gran ciudad.

Con la escasez y el esfuerzo por llevar el agua al núcleo poblacional, el agua tan común, a la vez que indispensable, recibe entonces de los hombres el elogio, el calificativo poético y a veces la expresión dramática de vital líquido,preciado elemento, origen de la vida, etc.

Desafortunadamente, es necesario que se presente una marcada escasez de agua para que se le aprecie, y se tome conciencia de que el uso de este elemento debe ser moderado y no abuso desmedido y dispendioso que agote los mantos acuíferos, por ello la actual preocupación es, cuidar y distribuir equitativamente el agua.

Para evitar el desperdicio es necesario crear conciencia en la población, de las cada vez más grandes dificultades para obtener el agua, y por lo tanto de los gastos que se requiere para cubrir esta necesidad básica y vital para todos, ya que cada vez se tiene que traer de más lejos, en consecuencia es necesario que la población esté consciente de que es indispensable el cuidado en el uso del agua, y de que el pago por su consumo debe ser cubierto con prontitud.

C A P I T U L O     P R I M E R O

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ABASTECIMIENTO DE

AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL

- LOS ABASTECIMIENTOS DE AGUA EN EL EPOCA PREHISPANICA
- LAS OBRAS DURANTE LA PRIMERA CENTURIA DE LA COLONIA
- LAS OBRAS DURANTE LOS DOS ULTIMOS SIGLOS DE LA COLONIA
- LOS ABASTECIMIENTOS EN EL PRIMER SIGLO INDEPENDIENTE  
1821-1920
- EL PERIODO DE 1920 A 1960
- EL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL Y  
EN EL AREA CONURBADA A EL, EN EL PERIODO 70's -80's
- EL SISTEMA CUTZAMALA
- LOS USOS DEL AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL

## LOS ABASTECIMIENTOS DE AGUA POTABLE

### EN LA EPOCA PREHISPANICA\*\*

Al llegar los españoles a la mesa del Anáhuac, encontraron que ésta era la parte más poblada e importante de las que habían visto para entonces, por lo cual le dedicaron mayor atención, y es por esta razón que se tienen mayor número de datos de esta zona, que de lo existente en cualquier otra región del país; expuesto lo anterior, pasamos a dar un bosquejo de la etapa anterior a la conquista.

La Gran Tenochtitlán, fundada en 1325, buscó asiento en el centro del lago como su tradición lo indicaba, por lo tanto, sus pobladores se vieron precisados a ejecutar verdaderas obras de ingeniería sanitaria e hidráulica, para conseguir sus propósitos y cubrir sus necesidades.

\*\*Este primer tema está basado en la obra, EL AGUA POTABLE EN LA REPUBLICA MEXICANA.- Los abastecimientos en la época prehispánica. Primera Parte. Revista de Ingeniería Hidráulica Abril-mayo-junio 1958. Por el Ingeniero José Luis Bribiesca Castrejón.-Págs. 71 a 82

Precaria pero segura fué la primera etapa de la vida de Tenochtitlán, ya que no les faltaba el agua necesaria para su uso diario, misma que estaba asegurada entonces por el agua de la laguna y por algunos manantiales que brotaban en los islotes. A esta etapa corresponde la designación de Acamapichtli, como primer Rey, luego de la muerte de Tenoch fundador de la ciudad, a este Rey le sucedió Huitzilihuitl, quien ejercitó a sus moradores en la guerra por agua, a base de canoas construídas en gran número y que le probaron que la supremacía de las aguas ganada con su flota engrandecía a su ciudad (1).

A la muerte de Huitzilihuitl, ascendió al trono su hijo Chimalpopoca, quien se encontró con que el crecimiento de la ciudad había reducido y casi agotado los manantiales; por otra parte, las aguas de la laguna, por los desechos y por la gran cantidad de canoas habían perdido su original pureza; por lo tanto decidió pedir

(1) Opus Cit. Pág. 78.- La ciudad fué fundada en el lago, y para llegar a ella había cinco calzadas: la del Sur, actual Tlalpan; la del Norte, que iba al Tepeyac, hoy Calzada de Guadalupe; la Poniente que unía con Tacuba y Azcapotzalco y dos más que salían de Tlaltelolco hoy Calzadas de Nonoalco y Vallejo.

a su abuelo Tezozomoc, rey de Azcapotzalco, le permitiera el uso de las aguas de Chapultepec, a lo que accedió este monarca, después de haberlo consultado con su consejo.

Para poder aprovechar el agua de Chapultepec era necesaria la construcción de un acueducto, para realizar esta gran obra, se asesoró Chimalpopoca de los que de ello entendían, y como por entonces se encontraba en su corte su joven pariente Netzahualcoyotl, desterrado del reino de Texcoco, juzgo conveniente que éste tomara parte principal en ella, haciendo allí sus primeras prácticas en las obras de ingeniería hidráulica en las que después sería un maestro, la construcción del citado acueducto data del año 1418, al mismo tiempo se construyó la Calzada para Tacuba y Azcapotzalco (2).

(2) MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.- Tomo Segundo, Editorial Cumbre, S.A. México, D.F. 1982.- Pág. 285.

Encontramos en esta obra una fecha diferente para la construcción del acueducto de Chapultepec; así, en esta obra se cita que "habiéndose comenzado en el año doce Calli, 1465, el acueducto para traer el agua de Chapultepec; llegó ésta a la ciudad en el siguiente año trece Techtlí, 1466, apadrinando el acto Netzahualcoyotl".

El siguiente rey, Itzcoatl, continuó ensanchando sus dominios, sometiendo al reino de Tlaltelolco uniéndolo a Tenochtitlán; también venció a los Xochimilcas obligándolos a construir la Calzada Xochimilco-Coyoacán (3); a la muerte de este rey subió al poder el gran Moctezuma Ilhuicamina, llamado Huehuenche o el viejo para distinguirlo del de idéntico nombre que reinó posteriormente.

Grandes obras hizo en Tenochtitlán Moctezuma, durante su reinado la ciudad alcanzó la fisonomía y extensión con la que la conocieron los españoles, pues los gobernantes posteriores la engrandecieron y embellecieron a base de templos y edificios. De esta época data la formación definitiva del sistema de canales que perduró por varias centurias.

(3) MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.- Opus Cit.- Pág. 81 y 82. "Llaman las crónicas a Izcoatl, primer emperador de México, y con justicia, ya que fueron reyes de nombre sus antecesores, y él fué el primero que no solamente hizo de la ciudad Tenochca una ciudad libre, sino que la levantó como señora de los lagos y reina poderosa del Anáhuac" Izcoatl fué proclamado rey de Tenochtitlán el 3 de abril de 1427.-

El agua potable llegaba a la Gran Tenochtitlán con mayor o menor abundancia por el entonces ya viejo acueducto de Chapultepec y se distribuía en la población por acallis o canoas que se llenaban en las cortaduras (del acueducto), así mismo, Tlaltelolco se abastecía del agua de los manantiales de Xancopinca, en terrenos de Azcapotzalco.

Durante el reinado de Moctezuma, se desató la terrible inundación de 1449, que destruyó el acueducto de Chapultepec, por lo que el rey, auxiliado de su pariente Netzahualcoyotl, monarca entonces de Texcoco, planearon reconstruirlo, pero considerando la gravedad de los daños sufridos en la ciudad, era necesario empezar por los de la ciudad; terminadas las obras de reconstrucción se comenzó la construcción de la gran obra para traer el agua de Chapultepec sobre el mismo trazo de Chimalpopoca y Netzahualcoyotl de casi media centuria, esta obra fué terminada en el año 13 Tochtli (1466).

El acueducto construido entonces bajo la dirección de Netzahualcoyotl y posiblemente la última obra hidráulica de este gran rey, fué construido a conciencia, haciéndose de cal y canto, de recia

A la muerte de Axayácatl, subió al trono su hermano Tizoc, de carácter abulico y que no satisfacía a los generales aztecas, quienes después de un oscuro reinado de pocos años le ayudaron a abreviarlo utilizando, según parece ponzoña.

Subió entonces al trono Ahuizotl, hermano menor de los anteriores e hijo de Moctezuma quien en su largo reinado, unos 20 años, con su carácter constructor, batallador y tiránico, ejecutó grandes obras, reconstruyó y hermoseó la ciudad, amplió sus conquistas y llevó a la cúspide el poder, la grandeza y majestuosidad de la Gran Tenochtitlán, reina y señora de los lagos del Anáhuac.

En este período, el consumo de agua aumentó y no bastaban ya las de Chapultepec que por ese tiempo empezaron a disminuir, por lo que Ahuizotl concibió el proyecto, después de recorrer cuidadosamente los alrededores de traer las aguas de unos manantiales al sur, nombrados Acuecuexcatl, cercanos a Coyoacán.

Ahuizotl consultó con sus nobles y grandes; les expuso el proyecto y recibida su aprobación decidió iniciar las obras, pero el agua pertenecía al

mampostería; a tal grado, que con pocas reparaciones subsistió años después de la conquista.

La distribución de las aguas en la ciudad se hacía por medio de fuentes y estanques, pero sólo los palacios y casas de los nobles tenían agua dentro de ellos y el pueblo en general la compraba a las flotillas de canoas de bastante capacidad, las cuales se llenaban en los puentes del acueducto, en cuya parte superior había hombres que por paga llenaban las canoas utilizando posiblemente recipientes de madera o barro o bien de palas de madera.

En el tiempo del sucesor de Moctezuma Ilhuicamina, llamado Axayácatl, se desató la guerra entre Tlaltelolco y México, siendo el motivo la destrucción que hicieron los aztecas del caño que reparaban y reconstruían los tlaltelolcas para obtener mejor cantidad de agua de Xancopinca. Vencido Tlaltelolco quedó como reino sometido y se le absorbió como barrio de Tenochtitlán y sus habitantes quedaron al servicio de los mexicas, a ellos los empleaban en obras públicas y acarreo de leña y agua, tanto de riego como de bebida, necesaria a los palacios, casas y templos que no tenían distribución directa.

reino vasallo de Coyoacán, por lo cual la solicitó a su rey Tzotzoma, quien accedió con la advertencia de que eran muy peligrosas, cosa que pareció un pretexto a Ahuizotl, quien después de varios hechos fantásticos en que concuerdan los historiadores indígenas, dió muerte a Tzotzoma e inició las obras en el año 7 Acatl, (1499).

Los cinco manantiales de Acuecuexcatl, de Coyoacán, fueron traídas mediante una magnífica obra de captación y conducción; estas obras fueron completadas con las de distribución que consistieron en fuentes o surtidores, en número de cinco, aparte de las distribuciones subterráneas a templos y palacios. En puntos bien elegidos se dispusieron rebosadores o vertederos para tirar a los canales el exceso de agua que venía por el acueducto, pero conservando tal cantidad que al llegar al último surtidor, en Pahuatlán, hoy barrio de Tepito, donde terminaba la ciudad, tenía suficiente altura y caudal para producir un gran ruido con su caída (4).

(4) Opus Cit.- Pág. 355. En esta obra se cita que a los lagos antes citados también se les unió los de Xochcaatl y Tlilatl.

Poco tiempo duró el gozo de este abastecimiento, pues de acuerdo con los historiadores, una gran inundación llegó a la ciudad proveniente del sur, empleando principalmente el acueducto recién construido para la transportación de estas aguas; en su momento se creyó que era la maldición lanzada por Tzotzoma al morir, pero que en realidad se debió a causas naturales, ocasionadas por una tromba, ésto aconteció en el año 8 Acatl, (1500).

Ahuizotl, con gran energía, dirigió y ordenó la reconstrucción de su ciudad, elevando el terreno de la Gran Tenochtitlán, labor realmente grandiosa, que duró dos años, en la cual no debe dejar de considerarse por su trascendencia, ya que todas las obras efectuadas fueron pagadas y no impuestas como era la costumbre. No habiendo moneda, tal como hoy se conoce, el pago se hizo en especie, entregándose mantos, ceñidores, cacao, chile, maíz, frijol, esclavos y armas a los vasallos que trabajaron y que regresaron contentos y favorecidos a sus tierras de origen.

De esta suerte en el año 1503, y a resultas de un golpe recibido en la cabeza durante la gran inundación, falleció Ahuizotl; a la muerte de éste gran rey, la ciudad ya no mostraba huellas del gran

desastre sufrido, quedando la ciudad más grandiosa que la primitiva y la que casi sin variación conocieron Cortés y sus expedicionarios.

A la muerte de Ahuizotl, fué electo como rey y señor de los mexicanos y emperador del Anáhuac, el príncipe Moctezuma, hijo de Axayácatl, que recibió el apelativo de Xocoyotzin, o Moctezuma II.

En 1508, Moctezuma II acometió las reparaciones del acueducto, reforzando sitios débiles, amacizando y cerrando las grietas existentes y afirmando los puntos sobre las cortaduras, y conjuntamente con esta obra llevó a cabo la ampliación y fortificación de la calzada que ligaba con el reino de Tacuba; con estas obras la ciudad quedó satisfecha y contenta, así como bien abastecida de agua.

Cierra la obra efectuada por Moctezuma II en 1508 el ciclo de las obras efectuadas para el abastecimiento de la Gran México- Tenochtitlán en los tiempos precortesianos.

LAS OBRAS DURANTE LA PRIMERA CENTURIA DE LA COLONIA

"Al establecerse los españoles en la Nueva España, de inmediato se inició el cambio de las costumbres ancestrales de los aborígenes. Los pueblos, las villas y ciudades adquirieron mayor importancia, se crearon nuevos centros, se repoblaron los existentes, etc., en una palabra, se substituyó el carácter nómada por la estabilidad. Consecuencia de ésto fué que las poblaciones, anteriormente de poca importancia, aumentaron grandemente y por tanto comenzaron a enfrentar problemas cuya solución se buscó de inmediato.

Los abastecimientos de agua potable fueron los puntos básicos para el crecimiento y para la fundación de los centros de población en la época de la Colonia. Los españoles, después de los romanos, fueron los mejores constructores de obras sólidas, robustas y grandiosas, como lo atestiguan las fábricas del virreinato, monasterios, iglesias, catedrales, palacios, acueductos y fortalezas"(5).

(5) Revista de Ingeniería Hidráulica en México.- Octubre-noviembre-diciembre 1958.- El Agua Potable en la República Mexicana (segunda parte).Las obras durante la primera centuria de la Colonia.Págs.51 a 62

Al terminar la conquista el 13 de agosto de 1521, los españoles se trasladaron a Coyoacán; debido a la muerte y desolación que reinaba en Tenochtitlán y ordenaron la limpieza de la ciudad, en la que se encendieron grandes fogatas para purificar el ambiente y preparar la reconstrucción, pues Cortés había decidido levantar sobre las ruinas de la Gran Tenochtitlán, la capital de la Nueva España.

"Uno de los mayores sufrimientos de los mexicanos durante el sitio de la ciudad había sido la falta de agua potable; los españoles, como era natural destruyeron los acueductos por donde se proveía a la plaza, y el agua de los canales y de los lagos tenían un sabor desagradable"(6), (7).

"Una de las primeras órdenes que dió Cortés a Cuauhtémoc, a quien se seguía considerando como señor de los mexicanos, fué que los caños que antes llevaban agua a Chapultepec fueran reparados, a fin de

(6) MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.- Tomo Tercero.- Pág. 18.

(7) González Obregón Luis.- México Viejo. Promexa Editores, México 1979.- Pág. 71. Este autor coincide con lo señalado.

que el agua volviera a correr y entrara a vivificar y alimentar a la nueva ciudad, respetando su forma original; iniciada la reconstrucción, la ciudad recibió de Carlos V su escudo de armas en el año de 1523, y para 1524 tenía ya instaladas sus autoridades, y una población estimada por Cortés de 30,000 habitantes"(8).

Precario era el abastecimiento de agua en esos años, pues se seguía distribuyendo el agua en canoas que se llenaban en "ladrones" o por "aguadores" que con sus cántaros a costas la llevaban a las residencias, pero desde los principios hubo abusos y robos del agua del caño, por lo cual se nombró un guardia para cuidar que no entraran al caño ni puercos, ni bestias, ni fuera ensuciada, ni robada para el riego de las huertas.

Ya para 1525 (9), se hablaba de proyectos para traer más agua a la ciudad y el 16 de

(8) MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, Opus. Cit.- Pág. 19.

(9) González Obregón Luis, Opus. Cit.- Pág. 82.

"Mediante acta del Cabildo del 13 de enero de 1525 quedó asentada la necesidad de traer agua a la ciudad. Así el 16 de julio del citado año la comisión de construir uno nuevo, encargo al Señor Jorge Xexas la realización."

mayo, consta que se haría un nuevo caño al cuidado de Jorge Xexas, quien parece no haber cumplido debidamente y haber defraudado a la ciudad. En la misma época se hizo la primera pila y caja repartidora, en el lugar conocido con posterioridad como la Mariscalá, terminada ese mismo año, el 23 de enero del siguiente año, se concedió la primera "merced" a petición del padre Motolinía (10) al Convento de San Francisco, para lo cual hicieron los padres un caño de mampostería que se prolongó por toda la calle de San Francisco, hoy Madero, formando el primer ramal del acueducto.

Sin embargo, muy pronto los pobladores protestaron por la escasa cantidad y mala calidad del agua de Chapultepec, por lo que el cabildo (11) se propuso

(10) Diccionario Enciclopédico Labor, Volúmen 5, Madrid, 1979.- Pág. 625.

Motolinía.- Fray Toribio de Benavente, franciscano e historiador, nació en 1490 y murió en México en 1565, su verdadero apellido era Paredes; adoptó el sobrenombre de Motolinía (el pobre) que le daban los indios.

(11) Diccionario de la Lengua Española. Decimonovena Edición, Tomo I, Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1981.- Pág. 217.

Cabildo.- Ayuntamiento, corporación que rige un municipio. Junta celebrada por un municipio.

traer las aguas de Acuecuexcatl en Coyoacán, que ya había introducido Ahuizotl, haciendo el contrato respectivo, que incluía la construcción de una fuente en la Plaza Mayor, en mil pesos oro y como la ciudad carecía de recursos se recurrió a la cooperación pública haciéndose una derrama entre los vecinos (12), pero para agosto del mismo año se convencieron las autoridades de la imposibilidad de la ejecución "por la mucha distancia de camino que hay" dándose por nulo todo lo hecho y suspendiéndose la cobranza.

Para principios de 1531 se había terminado en la plaza una fuente para cuyo servicio se construyó el ramal de Tacuba y se arregló todo el segundo caño original del acueducto hasta Chapultepec. De los ramales construídos tomaron los vecinos las "mercedes" de agua con obra a su costa.

(12) Diccionario Enciclopédico Labor.- Volumen 3, Madrid 1979.- Pág. 124.

Derrama.- F. Repartimiento de un gasto eventual, especialmente de una contribución. Contribución temporal o extraordinaria.

Uno de los más importantes y útiles acuerdos fué dado por el cabildo el 4 de junio de 1535 ordenando que todos los que tuvieran mercedes construyeran a su costa y obligación alcantarillas o fuentes en la entrada de las casas o en las esquinas "para que los vecinos tomen agua de dichas alcantarillas y se aprovechen de ella".

En 1551 se construyó la primera pila de la Mariscala por un "arca" o caja de repartimiento de mayor capacidad, y cuyo costo fué cubierto por los "propios" de la ciudad. En 1553 se ordenó reducir el uso del líquido, suministrándolo a través de aberturas de "un real de plata" de diámetro, pero aún con ésto, la carencia del agua continuaba, especialmente en la parte norte, obligando a prolongar el ramal de San Lorenzo, hasta hacerlo llegar a la fuente construída en la Plaza de Tlaltelolco, con lo que la toma estuvo realmente bien abastecida por las aguas de Xancopinca y las de Chapultepec.

El abastecimiento con aguas de Chapultepec a la parte sur de la ciudad efectuado a través del llamado acueducto de Belén, construído en 1540 abarcaba la calzada de San Pablo a Chapultepec,

siendo reparado en 1548.

En 1557, con la asistencia del virrey Don Luis de Velasco y previa convocatoria, se celebró el Cabildo en el que se expusieron la casi inutilidad del caño existente y las proposiciones de construir uno nuevo por diferente trazo, aprobándose finalmente, la construcción de un nuevo acueducto desde Chapultepec por el trazo del anterior.

No obstante la madurez con que se procedió en el Cabildo, ni la ciudad creía satisfecha su obligación, ni los pobladores se sentían conformes; había además la preocupación de que las aguas de Chapultepec eran malsanas por lo que el Ayuntamiento independientemente de las obras ordenadas, buscó una fuente mejor, aún cuando más lejana, encontrándola en Santa Fé y decidió traer esas aguas, pero existía el inconveniente de que era una merced concedida por Carlos V al primer obispo de Michoacán Don Vasco de Quiroga, junto con las tierras en que habían establecido el Hospital de Indios y como a pesar de haberse enviado emisarios especiales a España para arreglar este problema en 1564, todavía no se resolvía nada definitivamente; se tuvo que ver la posibilidad de utilizar otras fuentes;

recayendo nuevamente la atención en las aguas de Churubusco, las famosas fuentes de Acuecuexcatl, que fueron consideradas como factibles, suficientes y de fácil conducción y que podrían ser aumentadas con otros manantiales en caso necesario, sin embargo éste proyecto se abandonó por la lentitud en la construcción.

A fines de 1568 el nuevo virrey, Don Martín Enríquez, después de estudiar el problema y conocer las obras, ordenó la suspensión de las mismas, considerándolas impropias; pero en virtud de que subsistía el problema, para el abastecimiento de agua de los vecinos de San Pablo y México, se consideró en traer dicho líquido de Santa Fé, logrando su propósito en mayo de 1572, la obra en cuestión llevó el agua a la embocadura del antiguo acueducto de Chapultepec, y debido al alto volúmen de las aguas, fueron necesarias ciertas reparaciones y con ellas se logró un adecuado suministro para los habitantes ya que se continuó llevando el agua hasta los barrios pobres y además se concesionó gran número de "mercedes" hasta la salida del virrey en 1580; dicha obra es una verdadera atarjea (13), tan

(13) Diccionario Enciclopédico Labor, Tomo I, Opus Cit.- Pág.-546.

Atarjea.- Canalillo de mampostería para conducir agua.

bien construida que cien años después, con algunas modificaciones siguió siendo utilizada.

La Ciudad de México, al finalizar el primer siglo de su conquista por los españoles, estaba realmente bien abastecida. Por el norte llegaban por un acueducto de mampostería baja las aguas de Xancopinca, desde Azcapotzalco, para servir a Tlaltelolco y parte norte de la urbe, y cuyas aguas eran muy delgadas y de muy buena calidad. Por el poniente, y por la parte media, entraba el acueducto de la Tlaxpana, con sus dobles conductos; por la parte superior las aguas de Santa Fé y Cuajimalpa conocidas como delgadas, de buena calidad, en general, pero en tiempo de lluvias llegaban turbias y lodosas debido al trayecto por zanjas hasta Molino del Rey; y por la parte inferior el agua de la alberca grande de Chapultepec, llamada gorda, de buena calidad aparente, pero dura y causaba molestias. Por el sur, y por la actual calzada de Chapultepec, entraba hasta San Pablo y San Juan, con derivaciones a toda la zona, las aguas de la alberca chica de Chapultepec, que eran de mediana calidad, limpias pero algo duras.

Tal era el estado del servicio de agua de la ciudad de México al finalizar el primer tercio de la dominación española.

LAS OBRAS EN LOS DOS ÚLTIMOS SIGLOS DE LA COLONIA

Vasta era la Nueva España y escasas las corrientes fluviales con que contaba, por lo que si bien los villorios y poblaciones de poca importancia se contentaban, para subvenir a sus necesidades, con cavar pozos, o construir jagüeyes (14) o aljibes (15) para recoger las aguas de lluvia, muchas villas y ciudades importantes se sirvieron de manantiales no siempre cercanos. "Esto requería la construcción de acueductos o arquerías de mayor o menor importancia y extensión, las cuales aunque de carácter utilitario, resultaron verdaderas obras de arte"(16).

Muestra de ésto fué la introducción de las aguas de Chapultepec a México por un acueducto, proyectado por el Marqués de Montes Clavos en el año de 1606; proyecto que el ayuntamiento aceptó con entusiasmo, comenzando los trabajos inmediatamente.

(14) Diccionario Enciclopédico Labor, Tomo IV, Madrid 1979.- Pág.698 Jagüey.- Pozo o zanja llena de agua ya artificialmente ya por filtración del terreno.

(15) Opus. Cit., Tomo I.- Pág. 233. Aljibe.- Cisterna.

(16) Revista de Ingeniería Hidráulica en México.- enero-febrero-marzo 1959. El Agua Potable en la República Mexicana (tercera parte). Las obras en los dos últimos siglos de la Colonia.-Págs. 29 a 38.

"Las aguas de Chapultepec que llegaban desde los tiempos de los aztecas a través de cañerías subterráneas sufrían de grandes pérdidas de agua por lo que el Marqués al mandar construir dicho acueducto encargó la solución de ese problema"(17)

En la Ciudad de México, se presentaba alagüeño el panorama después de la terminación y solemne inauguración de las obras de Santa Fé, reorganizando el suministro, cobrando las "mercedes" a funcionarios que las tomaban gratis y poniendo en vigor las ordenanzas de agua.

Fué hasta 1627, cuando las tuberías de Tacuba y San Francisco se encontraban en mal estado, debido a una grave inundación que padeció la Ciudad de México y que afectó además gravemente el acueducto de Santa Fé el cual fué reparado hasta el año siguiente por falta de fondos con que realizarlos, que se planeó sustituirlas por otras de plomo; proyecto que pudo realizarse hasta 1638.

(17) MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, Tomo Cuarto Editorial Cumbre, S.A., México, D.F. 1962.- Pág. 84.

Para abril de 1641, Juan Lozano, Ingeniero de su majestad, presentó al Cabildo una propuesta para hacer las obras y como no se ajustó a lo convenido, la obra pasó al maestro de arquitectura y conducción de aguas Pedro Durán con un nuevo proyecto, pero Lozano inconforme acudió al virrey, Marqués de Villena, quien dictó acuerdo en abril de 1642 para que siguiera la obra, pero sacando la obra " a remate" y Pedro Durán y otros no pudieron dar las fianzas requeridas, por lo que la obra continuó en forma de administración a cargo de Juan Lozano, quien pudo acabarla, según el proyecto de Durán para 1645.

El acueducto de Chapultepec para 1670 se encontraba bastante destruído y se vió la necesidad de reconstruir casi totalmente la atarjea, por lo que en 1675 se iniciaron esas obras, levantando los pretilos y la atarjea en toda su extensión, permitiendo dar mejor servicio tanto a las fuentes existentes, incluyéndose la que después se llamó Salto del Agua, y las nuevas construídas en San Pablo, y así también a las cañerías o "ramos" que de la principal se desprendían, con gran satisfacción por parte del público, al terminarse las obras en 1677.

En la zona Norte de la ciudad, en los barrios de Santiago Tlaltelolco y adyacentes, el servicio de agua era deficiente, tanto por el azolve del acueducto de Xancopinca, como por el abandono y cegamiento del que desde la Mariscala llevaban las aguas de Chapultepec y Santa Fé por lo que en 1678 solicitaron los religiosos del Convento al ayuntamiento la merced de agua que ya habían tenido anteriormente en su comunidad y barrio. Tal fué la merced concedida el cuatro de diciembre de ese año, dando el entonces virrey una real provisión para la ejecución de las obras que vinieron a quedar terminadas el siete de junio de 1679.

En 1698, Don Pedro Jiménez de los Cobos tuvo que rehacer seis arcos muy destruidos del acueducto de Santa Fé y componer otros veintiuno, así como un tramo de canoas por lo que se le pagaron, en agosto de dicho año, dos mil seiscientos pesos, según recibo que presentó.

En el año de 1710, durante el gobierno del Duque de Albuquerque segundo de ese título, se dictó uno de los ordenamientos legales más importantes, dentro del cual se destacan los siguientes puntos:

1.- Que no se varien las mercedes bajo penas personales.

2.- Que no se usen las aguas para riego de labores, bajo penas personales y materiales.

3.- Que se instale una pila en Tacubaya, entre los molinos de Valdés y Santo Domingo.

4.- Previsiones para que las aguas vengan limpias y no se mezclen con las de lluvia.

5.- Que no se laven ropas ni otras cosas sobre las atarjeas, con sus correspondientes multas.

6.- Que se limpien veneros, manantiales y atarjeas, y se desazolven los socavones y cajas.

7.- Que para lo anterior concurren los molineros y dueños de las huertas o terrenos que atraviesan los acueductos.

8.- Que los asentistas vean y conozcan todas las mercedes y si hay fraude avisen, bajo multa y responsabilidad, al juez veedor.

9.- Que se limpien los arcos de yerbas y plantas.

10.- Estrecha prohibición de franquear mercedes en el tránsito de arquerías, exceptuándose a las casas de los ministros togados, corregidores, regidores y demás privilegiados, así como con justicia a los conventos y hospitales, y fijándose por una de las que deberían considerarse perpétuas.

11.- Que se nombre un juez veedor de las aguas, con quinientos pesos de gratificación.

En 1711, en vista de las malas condiciones del conducto de Santa Fé, se decidió su reparación y de acuerdo con las ordenanzas de 1708, precursoras de nuestras disposiciones de cooperación, se cobró el importe de ellas, que fué de once mil ochocientos pesos, la mitad con cargo a la Ciudad de México, y la otra mitad a los dueños de molinos y huertas, además se tomaron medidas contra los robos y destrucción de los arcos y atarjeas, tanto de particulares como por ciudades y pueblos.

Como el agua seguía escaseando por

el sur, se hizo una nueva obra en el conducto que lleva las aguas de la alberca chica, por la Calzada de Chapultepec y de Belén reedificándose la atarjea en 1714, gobernando en esa época el Duque de Linares, el cual ordenó levantar aún más el nivel de la toma y de todo el conducto, en tres cuartos de vara (60 cms.), para que según dice la inscripción de esa obra, "teniendo peso logre México toda el agua que prometen estos ojos".

Aproximadamente desde el año de 1719, la ciudad estaba preocupada por una extraña enfermedad estomacal que causaba muchas muertes, por lo que se realizaron muchos estudios tendientes a encontrar su origen, después de los cuales, se encontró que provenía de los tubos de plomo que fueron empleados para la conducción del agua, por lo cual se decidió sustituirlos por otros de barro en forma de pierna, instalados en una capa y alojándolos en una caja de mampostería y juntándolos con zulaque (18); esta nueva tubería se hizo

(18) Diccionario Enciclopédico Labor, Opus Cit., Tomo VIII.- Pág.812 Zulaque.- Betum para tapar las juntas de los arcaduces y otras obras hidráulicas.

desde la caja de Santa Isabel o la Mariscala, hasta la Plaza Mayor, con una longitud de 1,305 varas y reponiendo las conexiones a seis fuentes y a las conexiones de particulares o conventos empleándose 1,608 tubos, llegando el agua hasta la pila de la Plaza, estrenada el 25 de agosto de 1713, ésta obra fué terminada el 23 de junio de 1731. La reposición de los caños de plomo por los de barro fué continuada y de esta forma, el 13 de septiembre de 1732 se terminó la obra que llevaba el agua al barrio de la Santísima Trinidad, con un costo de siete mil ochocientos pesos, dando un servicio a más de sesenta pilas o fuentes y a las tomas de particulares o mercedes, la longitud fué de 1,711 varas, utilizándose 1995 tubos.

En mayo de 1735 se terminó otra obra en la conducción de Santa Fé, arriba del Molino de Belén, encañonándose las aguas por socavón de 4,570 varas fabricado con gran trabajo y costo, con 10 lumbreras; se hicieron también quince arcos para sustituir las canoas en los pasos de barrancas.

La sustitución de los caños antiguos por los de barro continuaba y el 13 de febrero de 1738 se terminó la introducción al barrio de San Pablo desde

el Salto del Agua, en 1745 siendo gobernador el Conde de Fuente Clara y el juez conservador Domingo de Tres Picos, se repararon 77 arcos sobre la Calzada de San Cosme.

En 1748, siendo gobernador el Primer Conde de Revillagigedo y siendo juez conservador el citado Domingo de Tres Picos, se reedificaron 122 arcos, se levantó la cortina por ambos lados del acueducto y se repararon 107 arcos, a más de otras reparaciones que se hicieron en la arquería y haber terraplenado (19) la Calzada San Cosme y la Tlaxpana a Chapultepec, y ahí se abrió una nueva calzada, por los arcos hasta Molino del Rey.

A mediados del siglo XVIII se llegó a la conclusión de que la atarjea del sur, que iba de Chapultepec por la calzada de su nombre y la de Belén

(19) Diccionario Enciclopédico Labor, Opus, Cit., Tomo VIII.- Pág.164  
Terraplenado.- Llenar con tierra un hueco, acumular tierras para levantar un terraplen.

abastecían la caja de Salto del Agua, no podía prestar ya más servicio eficiente, por lo que la ciudad después de consultar con peritos y maestros en el arte y con la aprobación y el apoyo del virrey, Marqués de las Amarillas, en 1757 decidió la demolición de la vieja atarjea y su sustitución por la arquería, haciéndose obras en la alberca para obtener mayor altura con lo que se obtuvo una vara y tres cuartos más de altura, (1.40 m).

La arquería que constó en sus principios de 904 arcos, con una longitud de 4663 varas tardó cerca de 20 años en su construcción y junto con sus dos fuentes principales, una de ellas a la salida de Chapultepec, en el cruce del camino a Tacubaya y otra la del Salto del Agua, fueron terminadas en marzo de 1779, bajo el gobierno del excelentísimo señor Antonio María de Bucareli, habiendo dirigido las obras, por parte de la ciudad Don José Angel de Cuebas (sic) y Aguirre y por Don Antonio de Mier y Terán; de las aguas llevadas por esa nueva arquería se decía que eran gruesas, escaturientas o rebosadas, pesadas, difíciles de enfriar y calentar y nocivas a la salud, pero que podían corregirse, cociéndolas y destilándolas en las canteras de Xochimilco.

"En 1776, el acueducto de la Tlaxpana había ya sufrido nuevamente serios desperfectos ocasionando que el ayuntamiento recurriera a la reparación general de la arquería gastándose en ello \$14,401.00" (20).

El aumento de la población en la ciudad hizo que las aguas de Santa Fé y de Chapultepec no fueran ya suficientes para su objeto; con el fin de remediar este mal se aprovecharon los manantiales llamados del Desierto de los Leones, cuyas aguas traídas desde su origen en las montañas occidentales del Valle de México, se unen primero entre sí y se juntan después con las de Santa Fé y todas reunidas entraron en la ciudad en 1786.

El virrey segundo Conde de Revillagigedo que gobernó la Nueva España de 1789 a 1791, además de cuidar del gobierno de todo el país, se preocupó notablemente del aspecto de la capital, emprendiendo

obras de gran magnitud en la misma, aún contra la voluntad del Ayuntamiento y de sus regidores; entre estas obras una de las más relevantes fué el mejoramiento de los servicios de agua potable, mandando para ello a construir nuevos caños y fuentes, reparando debidamente las dos arquerías principales, con tal pericia que pudieron dar servicio, casi sin reparaciones, por varias décadas; quitó la fuente principal de la Plaza Mayor y la sustituyó por otras cuatro, haciendo a la vez la nivelación empedrado y atarjeas de la plaza.

Poco, o más bien nada se hizo en las obras del agua en el siglo XIX; por una parte las obras estaban bien construidas y la distribución era aceptable, las mercedes y las fuentes proporcionaban a las casas y al público el líquido necesario, por lo que sólo necesitaron sencillas reparaciones, tapado de cuarteaduras composición de caños, etc., por lo tanto el Ayuntamiento sólo tuvo que efectuar el mantenimiento de dichas obras durante los 20 años que antecedieron a la Independencia de la Nueva España, realizada definitivamente el 27 de septiembre de 1821.

LOS ABASTECIMIENTOS EN EL PRIMER SIGLO INDEPENDIENTE

( 1821-1920 )

"Terminada la guerra de independencia, con la entrada del ejército trigarante a la Ciudad de México, el 27 de septiembre de 1821, la nación mexicana entró en una época, en que las obras públicas estuvieron, cuando menos durante medio siglo, subordinadas como era natural a las vicisitudes políticas que agitaron al país entero en ese período"(21).

Las obras de agua potable sufrieron en ese tiempo, sino un retroceso, si un estancamiento motivado por las contiendas políticas y la inestabilidad de los gobiernos de todo el país. Pero la Nación, a pesar de sus gobernantes y de su penuria, continuaba en crecimiento y desenvolvimiento. Las obras sobre todo

(21) Revista de Ingeniería Hidráulica en México, julio-agosto-septiembre de 1959.- Bribiesca Castrejón José Luis.- Los abastecimientos en el primer siglo independiente (1821-1920). Quinta Parte.- Pág. 56 a 76.

las de provisión de agua, indispensable a la vida, hubieron de ejecutarse, aún cuando ya no con el mismo ritmo, visión y espectacularidad que habían tenido.

Las ciudades, incluyendo la de México, los pueblos y en general todas las poblaciones de la nación mexicana continuaron después de la independencia, resolviendo sus problemas a medida que se presentaban, aún cuando en forma raquítica y lenta, sin tomar en cuenta las previsiones necesarias para el futuro, sin la resistencia y perennidad de las obras. Las soluciones dadas eran provisionales, de momento y en pocas ocasiones se atacaba el fondo del problema

No fué sino hasta que se consiguió la paz y la estabilidad, en el último tercio del siglo pasado, que esta clase de obras tuvo un resurgimiento muy apreciable tanto por la cantidad, como por la calidad de ellas, pero que casi cesó al caer la dictadura y triunfar la Revolución en 1910. La década de 1910 a 1920, acusó un retroceso en la construcción de estas obras, el que podemos considerar había llegado a su máximo en el siglo pasado, pero a partir de 1920, vuelve a tomar un ritmo acelerado hasta nuestros días.

Del período 1821 a 1920, hay que mencionar que el Ayuntamiento de 1827 cuidó la conservación de los acueductos y cañerías, construyó seis nuevas fuentes entre ellas la de Victoria, a la entrada del paseo Nuevo de Bucareli y levantó en tres hiladas el caño del acueducto de Santa Fé, y reparó el socavón (22) existente en la misma línea. Ya desde esa época se pensaba en derrumbar los arcos en los que quedaba por frente a la Alameda.

De la lectura de los informes, discursos y memorias de los ayuntamientos de esa época, se desprende que posiblemente por la inestabilidad de los gobiernos, nunca se preocuparon a fondo por mejorar el sistema de agua, y únicamente se concretaban a realizar labor de conservación, reparación de cuarteaduras, reposición de canoas, compostura de arcos, etc.

(22) Diccionario Enciclopédico Labor, Tomo 7.- Pág. 731

Socavón.- Cueva que se excava en la ladera de un cerro o monte. Cueva o galería subterránea que parte de la superficie del terreno. Hundimiento del suelo.

Muchas y muy variadas disposiciones tomaba cada gobernador o Ayuntamiento en el poder, respecto al aseo de la ciudad, así como prohibiciones; siendo éstos casi siempre similares, mismas que quedaban consignadas en el "Bando Solemne" con que abría cada uno su actuación.

El Ayuntamiento de 1846, por acuerdo del 11 de diciembre de ese año, puso en vigor un reglamento para los sobrestantes del ramo en el cual se fijaban sus deberes y obligaciones y además puso nuevamente en vigor las Ordenanzas de Agua del Duque de Albuquerque, de 1710, citadas anteriormente, además de otras disposiciones inherentes, que estaban al transcurrir los años olvidadas. Igualmente, esta progresista corporación puso nuevamente en vigor las disposiciones dadas para la forma de conceder las mercedes de agua y sobre todo una disposición en desuso del Gobernador José Gómez de la Citina, dada en 1836 sobre la colocación de llaves económicas tanto en las fuentes públicas como en las privadas. para evitar el desperdicio del agua.

En 1840, o un poco antes, se inició en Europa, específicamente en Francia, en la región de

Artois, una actividad que al ser aplicada a nuestra ciudad, vino primeramente a constituir la salvación de ella y la satisfacción de su necesidad de agua y más tarde la pesadilla del hundimiento de la ciudad.

La perforación de pozos profundos o artesianos, en nuestro país se iniciaron en 1847, bajo la dirección de los señores Pane y Molteni; para 1858 llevaban perforados más de 20 pozos con rendimiento considerable, en algunos casos de mil a dos mil barriles de agua en veinticuatro horas.

En 1851 el señor Allan tomó ingerencia también en la perforación con un procedimiento llamado de sonda rígida. El Dr. L. Río de la Loza escribió junto con E. Craverí, un interesante opúsculo sobre estos pozos en el cual se analizaron las aguas y las de todos los manantiales que surtían a la ciudad, encontrándolas perfectamente potables. Cabe hacer notar que en esta época el agua de los pozos era brotante y que vino a resolver una necesidad de la ciudad.

En 1852 se decidió cambiar el sistema de distribución, ya que los arcos además de estorbar el tránsito facilitaban su robo. Primero demolieron los

arcos comprendidos entre la Mariscala y San Fernando, donde se construyó una nueva caja de agua, La arquería fué sustituida por las tuberías gemelas de fierro fundido de fabricación europea. Más tarde se hizo la sustitución de la misma forma del tramo de San Fernando a San Cosme y en 1889 se llegó hasta la Tlaxpana.

La época efímera del Segundo Imperio, el de Maximiliano, se caracterizó por el interés municipal que dedicó al problema del agua potable de la ciudad. Se practicó un reconocimiento minucioso sobre los manantiales, captación, conducción, distribución, fuentes públicas y forma de impartirse el servicio.

Entre las obras materiales construidas en el imperio se trató de terminar la introducción del agua de Guadalupe Hidalgo a la zona norte de la ciudad, se establecieron algunos ramales de cañería en varias partes, construyéndose buen número de fuentes públicas abundantemente dotadas, entre ellas cuatro nuevas en la Plaza Mayor proyectadas por el arquitecto Lorenzo de la Hidalga, además se repararon convenientemente las conducciones del agua delgada y del agua gorda, así como las arquerías y se elevaron las paredes de los acueductos.

En el año de 1854 el Dr. Antonio Peñafiel produjo una obra importantísima titulada "Memoria sobre las aguas potables de la capital de México" en la cual consta que existían un total de 483 pozos artesianos y se indicaba como solución al problema la utilización de los manantiales del sur, es decir, los de Chalco, Xochimilco y Tlalpan.

Los ayuntamientos de la época de los presidentes Juárez y Lerdo de Tejada se preocuparon de mejorar el servicio haciendo las reparaciones que requerían los acueductos, en uno de ellos se celebró un acuerdo con la compañía del Ferrocarril Mexicano, una obligación para demoler la parte del acueducto de San Fernando a San Cosme sustituyéndola por dos tubos de fierro fundido de 50 cms. de diámetro interior y el de 1870 hizo obras a fondo de reparación y reconstrucción de las albercas de Chapultepec, y consiguió con esas obras un mejor servicio y logró que el agua no faltara a la ciudad.

La escasez de agua de 1878, durante el gobierno del primer período del general Porfirio Díaz hizo que el Ayuntamiento procediera a utilizar todas las aguas del Desierto de los Leones a pesar de las

reclamaciones, que por más de \$130,000.00 hicieron los que se creían con concesiones sobre dichas aguas, por lo que en 1882, bajo la presidencia de Manuel González, el Congreso de la Unión facultó a la ciudad para expropiar las aguas necesarias para su abastecimiento, con lo cual los afectados redujeron sus pretensiones a \$10,000.00, que pagó la ciudad, quedando en posesión de las aguas habiéndose inaugurado la nueva cañería de las aguas del Desierto de los Leones el 16 de septiembre de 1883 y acuñándose una medalla conmemorativa de estas obras.

En 1886 el Ayuntamiento adquirió la propiedad del monte del mismo desierto con el fin de proteger los manantiales, acueductos y zonas de captación.

Los ayuntamientos para aumentar el caudal de agua fomentaron la apertura de pozos artesianos, de los cuales llegó a haber 1,100 lo cual contribuyó a disminuir el caudal de agua de los manantiales de Chapultepec, al grado que en 1891 se tuvo que construir una estación de bombeo de vapor para elevar las aguas. Para entonces también el acueducto de Belén había sido reemplazado por tubería de fierro y el líquido se suministraba a presión, pero en poco tiempo el consumo aumentó hasta hacer que la presión fuera menor que cuando

ésta se distribuía por medio de acueductos; la ciudad para remediar la falta de agua había adquirido las aguas pertenecientes a varias fincas de campo aledañas a la ciudad.

Pero todas las medidas anteriores, y otras más resultaron insuficientes por lo que el Ayuntamiento de 1899, apoyado por el Presidente de la República, General Porfirio Díaz, decidió atacar en forma definitiva el problema en su aspecto general. Encargándose la iniciativa al Regidor de Aguas, Ing. Gilberto Montiel Estrada, y al Ing. Manuel Marroquín y Rivera, que hicieron los estudios y proyectos necesarios. Dos años más tarde éste presentó al Ayuntamiento de la Ciudad su "Proyecto de Abastecimiento y Distribución de Aguas Potables para la Ciudad de México", decidiéndose por el empleo de las aguas de los manantiales de Xochimilco.

El Ayuntamiento nombró una comisión para que estudiara el proyecto de Marroquín y otro que presentó William Mackenzie, en el que se proponía abastecer a la ciudad con el agua producida por los manantiales del Río Lerma. En marzo de 1902 se opinó favorablemente al aprovechamiento de las aguas de Xochimilco. El Presidente de la República, nombró entonces

una "Junta Directiva de las Obras de Provisión de Aguas para la Ciudad de México", la que a su vez en septiembre de 1903 nombró al Ing. Marroquín, como Director Técnico de las obras, que se iniciaron en 1905.

Estas obras consistieron en tomar por medio de bombas eléctricas el agua de cuatro captaciones, llamadas la Noria, Nativitas, Santa Cruz y San Luis, para conducir las por un acueducto cerrado y conducidas por gravedad a la estación de bombas de Molino del Rey, construídas en 1907, y la introduce a la red de distribución a través de una Cámara de Válvulas; el acueducto se terminó de construir en 1908.

Desde 1908 se empezó a utilizar el agua de Xochimilgo llevándola a Chapultepec donde se había sustituido la antigua planta de bombeo de vapor por una eléctrica. En ese año también se inició la construcción de la planta de bombas de la Condesa, la cual fué terminada en 1910.

De lo expuesto hasta aquí, se ve que en la realización de este tipo de obras, ejecutadas en poblaciones o villas se realizaban a través de instituciones o personas que deseaban hacer un beneficio

o bien obtener lícitas utilidades, por los gobiernos o gobernantes, con fondos del erario, o bien por los habitantes mismos de las poblaciones. "En todo caso aparece una forma anárquica de ejecución, y es que no había un organismo especialmente dedicado a este ramo de la construcción pública... por tanto, tomó ingerencia en ellas el Ministerio de Fomento, después la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y hubo que esperar hasta 1910 en que por primera vez aparecieron, aunque en forma muy raquítica, una Oficina de Ingeniería Sanitaria, a cargo entonces del Departamento de Salubridad" (23).

En 1911, dentro del período revolucionario, se inició la construcción de la nueva red de tuberías que quedó terminada en 1913 y el 12 de octubre de ese año se inició el servicio a través de distribución con lo que se completó el abastecimiento de toda la ciudad.

(23) Revista de Ingeniería Hidráulica, Opus Cit.- Pág. 61.

Apenas se comenzó a distribuir el agua de Xochimilco, que era de mejor calidad a la empleada anteriormente, aumentó el consumo que era en 1912 de unos 160 litros diarios por habitante a 210 a fines de 1913.

No sólo aumentó el consumo, sino también la población resultando que en 1917 era ya otra vez insuficiente el agua, lo que obligó a suspender el servicio por las noches.

Este es en forma general el panorama que presentaba el abastecimiento de agua correspondiente a este período.

EL PERIODO DE 1920 A 1960

Como se señaló en el capítulo anterior, de gran importancia resulta en este período el notable incremento poblacional en la ciudad de México, factor que influyó directamente en la demanda de agua, como a continuación se expone:

"En la primera estimación de habitantes hecha por Hernán Cortés en 1524, daba a la Gran Tenochtitlán unos 30,000 habitantes; la efectuada en 1790 por el Conde de Revillagigedo, calculaba en 113,000; el Barón de Humboldt, en 1820 obtuvo 169,000 y García Cubas, en 1884, la calculaba en 300,000; hasta el primer censo, en 1895, que dió 332,000 habitantes para la ciudad y 476,000 para el Distrito, se nota un crecimiento normal y adecuado de la ciudad, pero los censos de 1900 a 1950 marcan un desproporcionado crecimiento, poniendo de manifiesto que entre el 2do. censo de 1900 y el de 1950, la población del Distrito Federal aumentó 5.6 veces y la ciudad de México 6.06 veces, considerando la estimación de población hecha por la Dirección de Estadística al 30 de junio de 1959, la cual se calculaba ser menor a la real, los aumentos respectivos eran del 9.17 y 9.36,

es decir, la población se duplicó apreciándose el máximo incremento principalmente desde 1940"(24).

Apuntado el grave problema poblacional que afectó este período, factor que influyó en la realización de las obras efectuadas en este período, para abastecer a los habitantes de la Ciudad de México, como a los moradores asentados en el Distrito Federal.

Debe destacarse el hecho de que muy poco habían hecho las autoridades del centro por las poblaciones aledañas a la Ciudad de México, raras eran las obras de agua potable para estas poblaciones, excepto las de Tacubaya, Villa de Guadalupe, San Angel, Coyoacán y algunas otras. No es sino hasta el período de 1920 a 1924 en que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (S.C.O.P.), entonces encargada de esta clase de obras, se ocupa de ellas, pues por lo general cada poblado había resuelto su problema, sin la ayuda del Gobierno Federal.

(24) Revista de Ingeniería Hidráulica de México. Enero-febrero-marzo de 1960, Séptima y última parte. El abastecimiento del Distrito Federal y la Ciudad de México en los últimos 40 años (1920-1960), por el Ingeniero Civil, José Luis Bribiesca.- Págs. 107 a 125.

En los años 1921 a 1922 la S.C.O.P. resolvió de una manera definitiva y técnica, el caso de la ciudad de Mixcoac, que por siglos había tenido un abastecimiento rudimentario, a base de pozos y aguas de ríos. La solución consistió en aprovechar las aguas del Desierto de los Leones, captadas por una derivación, pasadas por un tanque desarenador y conducidas por acueducto hasta los tanques de almacenamiento que se instalaron en la Castañeda, de los cuales se distribuía agua a la entonces cabecera de Municipalidad de Mixcoac, por tuberías de fierro fundido. Esta obra es la que se conoce como la primera efectuada por el Gobierno Federal, misma que hasta la fecha funciona adecuadamente.

Por lo que respecta a la ciudad, ya desde 1917 se había seguido el sistema de interrumpir el servicio durante la noche, ésto ocurrió por un periodo de 10 años, pues los ayuntamientos, poco se preocuparon de la labor constructiva, preocupándose más por la política y rivalidades personales. Las suspensiones del servicio, motivaron que el Ayuntamiento de 1922 adquiriera, varias válvulas de gran diámetro y otras muchas que se instalaron, pero poco mejoraron el servicio. El mismo año, el 19 de noviembre, una suspensión en el servicio motivada por la instalación de unos motores

que tardaron algún tiempo en repararse, provocó que se pidiera auxilio a la S.C.O.P., la cual comunicó con la ciudad las aguas del Desierto e instaló bombas en varios pozos para proporcionar el agua que la ciudad requería, restableciéndose el servicio un mes después.

Durante ese mismo año la estación de bombas de la Condesa bombeó 63,667,000 m<sup>3</sup> de agua, habiendo consumido la ciudad 63,698,110 m<sup>3</sup>. Las recaudaciones por concepto de servicio de aguas que en 1919 eran de \$829,404.29, en 1920 fueron de \$1'027,994.75, y en 1921 de \$1'081,540.59 en tanto que las tomas empadronadas eran 15,778 en 1920 y 19,343 en 1922, y a las mismas se les aplicaba la cuota de \$12.00 por bimestre o se seguía con la costumbre anterior de cobrar las cuotas, casi ridículas asignadas a la "merced" otorgada anteriormente, con grave perjuicio de la Hacienda Municipal, iniciándose así la colocación de medidores, aún en 1922 no habían instalado los suficientes por no tenerlos el Ayuntamiento en existencia.

Para 1924, el servicio se daba sólo por once horas al día y en el año siguiente, al comprobarse la contaminación de las aguas de Chapultepec, que seguían incorporándose en la Condesa, fueron

desconectadas y empleadas sólo para el lavado de las atarjeas. En 1925 se inició prácticamente la instalación de medidores y la formación del censo de tomas reportando un aumento del 80% sobre las originales de 1913.

Los Ayuntamientos de 1925, 1926 y 1927 se ocuparon con interés del problema, haciendo programas de trabajo y nuevas captaciones en el manantial de San Luis; se instaló una nueva bomba y se perforaron pozos artesianos. Para 1927 las bombas privadas alcanzaban la cifra de 22,452 y el servicio, con las mejoras hechas se proporcionaba de las seis de la mañana a las diez de la noche.

En 1928 el Ayuntamiento fué sustituido por el Consejo Municipal, que se propuso, para remediar la falta de agua, volver a emplear las de Chapultepec, por lo cual pidió cooperación para adquirir los aparatos cloradores necesarios, pero esta medida no pudo llegar a realizarla; igualmente el mencionado Consejo inició esta vez con éxito, pero sin haber logrado llevar a su fin, la perforación de pozos a lo largo del primer kilómetro del acueducto de Xochimilco. Estos son algunos aspectos de la obra realizada por este Consejo cuya vida fué muy breve, pues este Consejo duró hasta 1928.

El 10. de enero de 1929 entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, lo que dividió al Distrito en lo que entonces se denominó Departamento Central y sus 13 Delegaciones Foráneas. La Ciudad de México, por un simple ordenamiento legal, creció entonces tanto en habitantes como en extensión; pues le fueron anexadas las poblaciones y colonias circunvecinas como Tacubaya, San Pedro de los Pinos y muchas más.

Al iniciar su gestión el Departamento del Distrito, la situación del servicio era agobiante, pues era deficiente y en muchas zonas pobres inexistente por lo que en 1930 se reconstruyó la cámara de válvulas de control, se mejoraron las condiciones de los manantiales de las Cruces y se hizo una nueva captación en San Luis; en 1931 se continuó la perforación de pozos y en 1932 se empezaron a localizar fugas en la red y se incrementó la instalación de medidores, se construyó una nueva estación de bombeo en San Luis y se entubaron las aguas de la Serranía de las Cruces. Pero todas las medidas anteriores y otras más no bastaron para resolver el problema que cada vez era más grave, debido tanto a la disminución del caudal disponible como a las pérdidas y al rápido aumento de la población.

Para proveer de agua a las delegaciones de Tlalpan, Xochimilco y Milta Alta en 1931 se hicieron estudios geológicos y topográficos para aumentar las captaciones con nuevos manantiales y se construyó un acueducto, cuyas obras se iniciaron en 1933 y se concluyeron en 1934 con lo cual se logró abastecer a 25 pueblos de las citadas delegaciones; y además se entubo el manantial de Texocotitla para el abasto de la Magdalena Contreras.

En 1933 y 1934, el Departamento del Distrito Federal, realizó diversas obras para mejorar el servicio de agua principalmente en Xochimilco, reconstruyó un acueducto en el tramo Candelaria-Condesa, construyó una planta de bombeo de Xotepingo; perforó nuevos pozos para abastecer a Mixcoac, Tacubaya, San Pedro de los Pinos, Coyoacán, se reconstruyó las redes para las colonias Roma y Condesa y se le introdujo agua potable a Chimalpa, en la delegación de Cuajimalpa; todas estas obras se terminaron entre 1935 y 1936.

En el período 1937-1940, se continuó y terminó las obras de la nueva conducción de Xochimilco a la estación Xotepingo; continuando con la construcción de una estación de bombas y aumentando la red de

distribución en las zonas carentes de ellas, modificando las líneas necesarias e incrementando la dotación de la ciudad con la perforación de más pozos artesianos.

Al finalizar el período de gobierno del General Lázaro Cárdenas, para abastecer a la Ciudad de México, estaban instaladas 55,548 tomas con medidor y 10,851 de cuota fija, por las que debía recaudarse un total de \$5'137,999,20; pero los ingresos reales eran de \$3'846,699,54.

Con la construcción ya mencionada de la planta de Xotepingo, y la sustitución de parte del acueducto, se evitaron grandes fugas que había, estimadas en 1,100 litros por segundo, con un costo de \$10'000,000.00. Las obras hechas no fueron suficientes para el crecimiento de la población que rebasó los máximos calculados y las dotaciones teóricas, que en 1912 eran de 311 litros diarios por habitante, habían bajado para 1940 a 256 litros, no obstante la diferencia en longitud de la red entre 1910 y 1940, misma que era de 1,450 kms.

En 1941, después de que el Gobierno del Distrito Federal aplicó gran parte de sus recursos

para la mejora y aplicación del servicio que daba el sistema de Xochimilco, consideró el proyecto del Lerma y formuló el programa para la ejecución de las obras, las que se iniciaron en 1942 y terminaron en 1951.

De este período, 1910-1946, se completó el abastecimiento de la ciudad y del Distrito Federal con 58 pozos artesianos de los que se obtuvo un volúmen diario de 234,640 m<sup>3</sup>; se instalaron en total, en la ciudad y sus delegaciones 801,936 m. de tubería de distintos diámetros, y al final del período las tomas a cuota fija ascendieron a 59,066 y las que tenían medidor eran 61,976. En este mismo período se instalaron 78 aparatos cloradores y para la población rural, se construyeron redes, tanques de almacenamiento, lavaderos, baños y abrevaderos.

Por la trascendencia y magnitud de las obras realizadas de 1942 a 1960, por la construcción del Sistema Lerma y del Sistema Chiconautla, merecen que se les preste mayor atención, por ello pasaremos a detallarlos como sigue:

## 1.- SISTEMA LERMA.

Consistente en la captación de las aguas de los manantiales que afloran en las márgenes sur y oriental de la Laguna de Lerma y en su conducción por gravedad a la Cuenca del Valle de México, aprovechando la circunstancia de que el Valle de Toluca, donde se encuentra la Laguna de Lerma, está a 273 m. más alta que el de México, lo cual da lugar a cuatro caídas de agua que se aprovecharon para la generación de energía eléctrica, con un potencial de 16,900 H.P. (caballos de fuerza).

Los acueductos fueron calculados para conducir un máximo de 6 metros cúbicos por segundo, la conducción de estas aguas hasta la Ciudad de México, tiene un desarrollo de 60,117 m., con una pendiente general, a cielo abierto de 0.12 m. por kilómetro, y en el túnel de 0.60 m. por kilómetro. De su desarrollo corresponden 21,311 m. al acueducto superior en el Valle de Toluca; 14,333 m. al túnel de Atarasquillo-Dos Ríos y 24,443 m. al acueducto inferior en el Valle de México.

Por lo que respecta a la forma como se une la conducción del agua del Lerma a la Ciudad de México, la obra consistió fundamentalmente en una cámara de distribución, hermosamente decorada por Diego Rivera, en la cual se reparte el caudal a cada uno de los tanques existentes con capacidad cada uno de 50,000 m<sup>3</sup>. De estos tanques pasa el agua a la cámara de válvulas de la Condesa en donde tiene lugar la distribución a la red de la ciudad.

Las obras del Lerma fueron muy importantes si se toma en cuenta que en 1940 había una dotación de 199 litros diarios por habitante y que en 1952 se elevó a 388, a pesar de que la población había aumentado de 1'448,422 habitantes a 2'234,795.

Durante el período 1946 a 1952 el Departamento del Distrito Federal construyó además el sistema de bombeo de Xotepingo, consistente en 33 pozos artesianos y la línea de conducción que permitió captar 2,000 litros por segundo que se concentraron en la planta de Xotepingo para su bombeo a Dolores y de allí a la red de la ciudad. Además se tendieron tuberías con una longitud de 15 kms. para la distribución de las aguas de los nuevos 66 pozos perforados, a más de los

anteriormente citados, y se extendió la red del Distrito a 516 kms. más, para dar servicio a más de 73 poblaciones o colonias de la ciudad, instalando 38, 314 tomas. Se construyeron tanques de almacenamiento en 75 poblaciones o colonias, se hicieron baños y lavaderos públicos en muchos lugares y se suministró a los núcleos de población donde no llegaba el agua potable entubada 28,340,140 metros cúbicos del líquido por el sistema de reparto de carros-tanque.

La labor de este período superó extraordinariamente a la de cualquier otro sexenio, pero debe tomarse en cuenta que los ingresos a las arcas públicas aumentaron paralelamente.

Al iniciarse el período de 1952-1958, en diciembre de 1952, la situación de la ciudad y del Distrito Federal eran bastante buenas, la provisión de agua era de 14.3 m<sup>3</sup>/s y se obtenía de las siguientes fuentes:

Xochimilco	1.6 m <sup>3</sup> /s
Lerma	3.5 "
Desierto y Ajusco	0.2 "

Pozos Municipales	6.5 m <sup>3</sup> /s
Pozos Particulares	<u>2.6 "</u>
	14.3 m <sup>3</sup> /s

Teóricamente este cauce era suficiente para cubrir las necesidades de 3 1/2 millones de habitantes, con dotación personal diaria de 350 litros, pero en la práctica resultaban insuficientes ya que la red de distribución no cubría toda la superficie urbana y 800,000 personas no tenían servicio; las fugas equivalían a 2.0 m<sup>3</sup>/s y la falta de medidores y las bajas cuotas ocasionaban desperdicio que llegaban a 2.0 m<sup>3</sup>/s, por lo que en realidad el caudal disponible era de 10.3 m<sup>3</sup>/s.

Por otra parte la extracción de agua del subsuelo había aumentado el hundimiento de la capital de 4 cms. por año en 1930, a 30 cms. en 1953 por lo cual el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Ernesto P. Uruchurtu, decidió afrontar la situación y de inmediato ordenó realizar un estudio sobre el aprovisionamiento de aguas y el control de inundaciones que elaborado ya en 1954 comprendía las medidas necesarias para la resolución en definitiva del antiguo problema del aprovisionamiento de agua potable así como del

hundimiento de la metrópoli.

Para la resolución de este problema se propuso captar las aguas subterráneas, dentro del Valle de México, pero de cuencas hidráulicas que no afectaran la zona de la ciudad provocando mayores hundimientos, de esta forma se determinó aprovechar las de Chiconautla, Peñón Viejo o del Marqués, Chimalhuacán, Chalco, Amecameca y la región del Alto Amacuzac.

## 2.- EL SISTEMA DE CHICONAUTLA.

Se encuentra ubicado al pie del Cerro de Chiconautla, a 32 kms. al N.E. de la capital, cuenta con 40 pozos, su zona de captación está a 5 m. sobre el nivel medio de la capital, cuenta con dos plantas de bombeo una en San Cristóbal Ecatepec y otra en San Juánico, al pie del Cerro de Santa Isabel, las dos plantas tienen capacidad de  $3.75 \text{ m}^3/\text{s}$  y con la ayuda de un tanque regulador podrán manejar  $5.4 \text{ m}^3/\text{s}$ , como máximo.

La red de distribución está formada por 4.5 kms. de tubería de 1.20 m. de diámetro bajan del tanque de oscilación a la Avenida Misterios, siguiendo

por ella y por la Avenida Peralvillo hasta unirse con la red primaria existente en González Bocanegra. Otras tuberías de 0.91 m. arrancan de la tubería de 1.20 m. a la altura de la Avenida Cuiclahuac, extendiéndose hacia el poniente hasta Azcapotzalco y al oriente hasta el Gran Canal.

Las obras de Chiconautla se iniciaron en septiembre de 1955 y se terminaron en 1957, pero no fué esta la única obra efectuada en el período, pues además se continuaron las obras del sistema Lerma, aumentando las captaciones de 3.5 a 6.0 m<sup>3</sup>/s; en el sistema de Xochimilco se aumentó el caudal de 1.6 a 3.0 m<sup>3</sup>/s rehabilitando el sistema y ampliando las captaciones.

Terminándose el sistema de Chiconautla se inició el sistema Peñón del Marqués, que en su primera etapa quedó formado por 10 pozos profundos y un acueducto con planta de bombeo capaz de elevar un metro cúbico por segundo al tanque construido en la cima del Peñón de los Baños, con esta obra se benefició a la zona Nororiental de la ciudad, proporcionándole un caudal de 300 litros por segundo.

Al finalizar el período en 1958, el caudal efectivo disponible por la ciudad y el Distrito era de 20.9 m<sup>3</sup>/s que se obtenía de las siguientes fuentes:

Xochimilco	2.4 m <sup>3</sup> /s
Lerma	6.0 "
Desierto y Ajusco	0.2 "
Pozos Municipales	6.5 "
Pozos Particulares	2.5 "
Chiconautla	3.0 "
Peñón Viejo	0.3 "
	<hr/>
	20.9 m <sup>3</sup> /s

Finalmente, en 1960, el Distrito Federal, contaba con un abastecimiento total de 22 m<sup>3</sup>/s, que resultó ampliamente suficiente para la población con la que contaba, a la que se proporcionaba un servicio continuo y con la presión debida; y el agua servida totalmente potable, o sea 100% clorada y por lo tanto totalmente innocua. La red total de tuberías instaladas, alcanza la cifra de 4,200 ksm. de extensión.

Durante la década de los 60's la ciudad de México contó con un adecuado suministro de agua.

EL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL  
Y EN EL AREA CONURBADA A EL, EN EL PERIODO 70-80

"A principios de la década de los 70's, en el Valle de México, se incrementó la extracción de aguas subterráneas por medio de pozos y norias, motivado por la creación de gran cantidad de industrias y fraccionamientos que rápidamente se desarrollaron, originando nuevas necesidades de agua potable, tanto en el Distrito Federal, como en los 11 municipios del Estado de México que para ese entonces ya se encontraban conurbados a la capital" (25), lo que hizo necesario el planteamiento de abastecer de agua potable a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, mediante cuencas externas diferentes a la del Lerma, la que para entonces, ya presentaba signos de sobreexplotación.

(25) Comisión de Aguas del Valle de México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- Pág. 14.- Huixquilucan, Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán, Cuautitlán-Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec, Ciudad Nezahualcoyotl, Los Reyes la Paz y Chimalhuacán.- Revista Sistema Cutzamala, 1ra. etapa mayo de 1982.

Ante esa situación el 17 de agosto de 1972 (26) se constituyó la Comisión de Aguas del Valle de México, dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (27), con el objetivo de programar, proyectar, construir, operar y conservar las obras necesarias para aprovechar los recursos hidráulicos de la Cuenca del Valle de México, así como aquellas que fueran necesarias para traer el líquido de otras cuencas.

A partir de entonces, esta Comisión, continuó los estudios de abastecimiento de agua potable iniciados por la extinta Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, la que ya contaba con una serie de posibilidades, para solucionar el abastecimiento de agua al Area Metropolitana de la Ciudad de México, que a fines de la década de los 60's registraba un crecimiento y una densidad de población fuera de toda predicción.

Para ello se estudiaron diversas alternativas que incluían desde captaciones cercanas al Valle de México, hasta algunas tan alejadas como la

(26) Idem.

(27) Desde el año de 1976. Idem.

del Río Papaloapan, resultando las más viables las de Cutzamala al Oeste, Tecolutla y Oriental Liebres al Este; Amacuzac al Sur y Tula (Taxhimay) al Norte, aportando 19, 15, 7, 11 y 25 m<sup>3</sup>/s respectivamente, con lo que se estima podrán cubrirse las demandas del vital líquido para el año 2,000, combinándose con el ahorro por reuso del agua mediante el tratamiento de aguas negras y su intercambio por aguas blancas que hoy en día se extraen del subsuelo del Valle y que se destinan a usos agrícolas, industriales y de servicios.

La utilización del agua de estas cuencas no es exclusiva del Area Metropolitana de la Ciudad de México, sino que desde su origen y a lo largo de la conducción, debe atender en primer lugar a las necesidades locales, actuales y futuras; requiriéndose además del cuidado de las zonas de captación y la presentación de la calidad del agua, a fin de evitar un daño ecológico.

Existe además un gran problema a resolver, en este sentido: el habitante de la ciudad en su gran mayoría, ve el agua potable como un derecho, como una parte de su "habitat", y por otra parte, el habitante de las zonas de captación, considera la

explotación y transporte del agua en bloque, como un despojo; conciliar es el reto y la gran responsabilidad de las autoridades, hacer conciencia en los habitantes de la ciudad del gran esfuerzo que conlleva el suministro de agua en bloque. Reclama correspondencia por parte del usuario, en cuanto a su cuidado, buen uso y pago del servicio.

Actualmente, el suministro de agua a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es aproximadamente de 62 m<sup>3</sup>/s distribuidas en la siguiente forma: 22 por la Comisión de Aguas del Valle de México y 27 por el Departamento del Distrito Federal; 10 por el Estado de México y 3 de particulares; correspondiente 43.7 m<sup>3</sup>/s al Distrito Federal y 18.3 al Estado de México provenientes de las siguientes fuentes:

Subsuelo del Valle de México	44 m <sup>3</sup> /s
Valle de Lerma	9 "
Sistema Cutzamala	6 "
Reuso de Agua (utilización eventual)	2 "
Aprovechamientos Superficiales	1 "

La aportación de  $22 \text{ m}^3/\text{s}$  que suministra la Comisión de Aguas del Valle de México, se realiza principalmente a través de 10 grandes acueductos: Teleoyucan, Atlamica, Los Reyes F.C.; los Reyes-Ecatepec; Tizayuca-Pachuca; Sistemas de Pozos del Sur; Línea Nezahualcoyotl; Texcoco Peñón; Línea San Javier Pachuca y Mixquic-Santa Catarina, mismos que conducen aguas provenientes del subsuelo del Valle de México, así como pozos aislados, la Presa Madín y el Acueducto de la Primera etapa del Sistema Cutzamala, que conduce agua al Valle de México de la cuenca del Cutzamala.

Para cubrir las demandas requeridas por el aumento poblacional del Area Metropolitana, se requiere de un incremento de  $2 \text{ m}^3/\text{s}$  por año. Paralelamente, con objeto de disminuir la sobre explotación en los Valles de Lerma y México, se planea cancelar pozos con gasto equivalente a  $2 \text{ m}^3/\text{s}$  por año.

Los  $22 \text{ m}^3/\text{s}$  que se aportan de agua a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se obtienen de la Cuenca del Valle de México  $16 \text{ m}^3/\text{s}$ , provenientes de aproximadamente 300 pozos, 225 kms. de acueductos y de la Presa Madín.

Este programa merece una singular atención, ya que la manifiesta sobre explotación del Acuífero del Valle (100%) provoca constantemente el colapso de las estructuras de los pozos; mayores profundidades para extraer el líquido y deterioro de la calidad del agua.

Por lo anterior, se requiere conservar los caudales existentes mediante la rehabilitación o sustitución de pozos en zonas que aún permitan la explotación de los acuíferos, tanto por su cantidad, como por la calidad del agua y/o en aquellas que se requiera para solucionar problemas de asentamientos irregulares, que no puedan ser abastecidos con las redes de distribución.

El programa 1984-1988 de la Comisión de Aguas del Valle de México, requiere de la importación de  $15 \text{ m}^3/\text{s}$  de agua de cuencas externas, de los cuales 10 se aplicarán a cubrir el incremento de la demanda de  $2 \text{ m}^3/\text{s/año}$ , de los 5 años mencionados y los  $5 \text{ m}^3/\text{s}$  restantes, servirán para el programa de cancelación de pozos. Asimismo se requerirá iniciar los trabajos de otra fuente externa a más tardar el segundo trienio de la presente administración, con objeto de garantizar

el abasto a partir de 1989. Los sistemas más viables para esta acción, corresponden a: Oriental Liebres, Tecolutla y Amacuzac.

### EL SISTEMA CUTZAMALA

Como "uno de los proyectos más recientes y grandiosos, para proveer del caudal de agua necesario para que satisficiera las crecientes necesidades del vital líquido requeridas por el Distrito Federal, se planeó y ejecutó este sistema que pasamos a detallar"(28).

"El Sistema Cutzamala consta de 3 etapas, que se encuentran operando actualmente, con la primera etapa se captaron cuatro mil litros por segundo ( $4 \text{ m}^3/\text{s}$ ) de la presa Villa Victoria desde el 3 de mayo de 1982, que se completó con mil ( $1 \text{ m}^3/\text{s}$ ) de la presa Chilesdo, esta etapa entró en operación en 1983; con esta primera etapa se captó un total de 5 mil ( $5 \text{ m}^3/\text{s}$ )" (29). Con la segunda etapa se captan desde 1984 seis

(28) Informe de la C.V.A.M.- Abastecimiento de agua a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Sistema Cutzamala.- Pág. 13.

(29) Sistema Cutzamala (Primera Etapa) mayo de 1982.- Comisión de Aguas del Valle de México.- S.A.R.H.- Pág. 20.

mil litros por segundo ( $6 \text{ m}^3/\text{s}$ ) de la presa Valle de Bravo y finalmente, la tercera etapa toma ocho mil ( $8 \text{ m}^3/\text{s}$ ) del Vaso de Colorines, para complementar así diecinueve mil litros por segundo ( $19 \text{ m}^3/\text{s}$ ), esta última etapa entró en operación muy recientemente en 1985.

La construcción del Sistema Cutzamala comprende 5 presas de almacenamiento, 2 presas derivadoras, 180 ksm. de tubería de concreto reforzado de 1.50 m. de diámetro, 4.5 kms. de tubería de acero de 3.10 m. de diámetro, 18 kms. de túneles de 4 m. de diámetro, 9 kms. de canal cubierto, 120 kms. de caminos de acceso y operación, una planta potabilizadora con capacidad para  $24 \text{ m}^3/\text{s}$ , 7 torres de oscilación, 5 tanques de sumergencia y 7 plantas de bombeo que elevarán el agua  $1,100 \text{ m}^3$  aproximadamente.

El costo total de este proyecto a precios actuales es de aproximadamente 100,000 millones de pesos y su operación requerirá una energía total de 1,650 millones de Kilowatts (kws) hora por año. Adicionalmente, se construyen 24 kms. de túneles, 12.5 kms. por la Comisión de Aguas del Valle de México y 11.5 por el Departamento del Distrito Federal, que constituyen los ramales Norte y Sur del Cutzamala, para su

distribución en el Area Metropolitana. Los trabajos de excavación del ramal Norte se encuentran concluidos y su revestimiento presenta un 80% del avance.

Sustentada la tesis de que la captación de agua de otras cuencas debe respetar los usos locales, actuales y futuros, se ha previsto en el Sistema Cutzamala dejar 3 m<sup>3</sup>/s para generar energía y 3 m<sup>3</sup>/s adicionales para riego y agua potable de las poblaciones de la región.

El hecho de que dos terceras partes del agua que llega a la Presa Colorines en Valle de Bravo corresponde a aguas broncas hace que la operación del sistema deba programarse para la utilización de las mismas en el tiempo en que ocurren, dejando el agua de las presas de almacenamiento de Valle de Bravo y Villa Victoria, para su utilización en el periodo de estiaje. En esta forma se obtiene del sistema los 25 m<sup>3</sup>/s aprovechables de la cuenca programados con el proyecto integral, de los cuales 19 son para el área metropolitana de la Ciudad de México, destinando 3 para generar energía eléctrica y 3 para usos locales.

"El agua proveniente del Sistema Cutzamala, es en general poco turbia, coloreada,

escasamente mineralizada y altamente cargada de algas, no presenta ninguna contaminación particular, tiene pocas materias orgánicas, a veces contiene un poco de hierro que es eliminado por floculación. El proceso de potabilización es el de floculación, sedimentación acelerada por medio de placas paralelas y filtración rápida con lechos de arena sílica"(30).

Los reactivos utilizados en este proceso son fundamentalmente sulfato de aluminio que servirá como coagulante y cloro para prever los posibles desarrollos de algas. También se tiene una planta dosificadora de cal para estabilizar el agua que sale de los filtros con un PH ligeramente menor que el de equilibrio, a fin de evitar el deterioro de los equipos de la planta de bombeo.

Con lo antes expuesto, se establece que los caudales suministrados por la Comisión de Aguas del Valle de México son aptos para el consumo humano.

(30) Valle de Bravo.- Información turística e hidráulica de interés para los habitantes y visitantes de la región, S.A.R.H.

LOS USOS DEL AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL

"Los usos del agua son: doméstico, comercial, industrial y municipal. El uso doméstico incluye toda el agua usada en el interior y en los alrededores de las residencias; el consumo varía de acuerdo con el nivel de vida de cada comunidad y de cada zona de la misma, pero es proporcional al número de habitantes. El uso comercial incluye el agua usada en zonas comerciales, por personas que no son residentes de ellas. El uso industrial es para fines de manufacturación o de transformación y no tiene relación con la población de las zonas industriales. El uso público o municipal es para extinguir incendios, regar calles y jardines públicos, limpiar alcantarillas, abastecer edificios públicos, etc."(32).

Existe una estrecha vinculación entre el uso del suelo y el uso del agua, ya que este último se determina por la actividad que desarrolla el usuario,

(32) El Sistema Hidráulico en el Distrito Federal. Un servicio en transición.- Editado por el Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Obras y Servicios. Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.- 1982.

y el suelo es el lugar en el espacio en donde se realiza dicha actividad. Por lo tanto, el consumo de agua por zonas puede estimarse si se conocen el uso del agua de cada establecimiento y la distribución especial de los usuarios.

En materia de agua, la ciudad vive una paradoja: por un lado, es indispensable desalojar los grandes volúmenes que se precipitan en tiempos muy cortos y que han causado verdaderas catástrofes en otras épocas (33), y por otro lado, la gran necesidad de agua potable que requiere. Además, subsiste un contraste entre los propios usuarios del servicio de agua; mientras que unos están acostumbrados a patrones de consumo comparables a los de las ciudades con disponibilidad ilimitada de agua, otros reciben dotaciones muy reducidas.

En esta lucha por el agua, en donde los viejos problemas de la ciudad, como el crecimiento

(33) Ver Capítulo Primero, Primera Parte.

acelerado y el hundimiento del suelo (34), hay que agregar ahora otro más y es la dependencia de fuentes de abastecimiento cada vez más lejanas. De esta manera, para dotar de agua al Distrito Federal con la cantidad, la calidad y la oportunidad requeridas, es necesario tomar en cuenta una gran diversidad de factores técnicos, políticos, jurídicos, administrativos, económicos y sociales, y todos ellos aumentan la complejidad de las acciones requeridas.

#### El nivel del servicio y usos del agua.

En 1953 el 50% de la población del Distrito Federal contaba con tomas domiciliarias. Dicha cifra se elevó al 70% en 1977 y al 97% en 1982; así la capital de la República ocupa el primer lugar en cuanto al nivel del servicio en relación con las ciudades del resto del país.

(34) Abastecimiento de Agua a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.- Sistema Cutzamala. Pág. 2.- Los hundimientos, cuyas velocidades medias observadas, en el centro de la ciudad durante el período 1891 a 1938 fueron de 4.5 cm/año; de 1948 a 1950 alcanzaron 44 cm/año, llegando al máximo de 46 cm/año en el bienio 1950-1951 y a partir de entonces comenzaron a disminuir paulatinamente, teniéndose que para el período 1951-1959 la velocidad de hundimiento se redujo a 17 cm/año en promedio, de 1959 a 1977 6 cm/año y de este último año a la fecha, se han registrado velocidades de hundimiento de 4.8 cm/año en promedio.

El caudal disponible, de aproximadamente  $40 \text{ m}^3/\text{s}$ , distribuido entre unos 10 millones de habitantes del Distrito Federal, significa una dotación promedio, para todos los usos (35), de  $346 \text{ l/hab-día}$ , cifra que es inferior a la demanda de  $360 \text{ l/hab-día}$  (36). Todavía no se ha integrado por completo un padrón de usuarios ni una medición de los caudales que se emplean. Sin embargo, se cuenta con diversos elementos mediante los cuales es posible estimar para los llamados usos no contabilizados los que emplean alrededor de  $8 \text{ m}^3/\text{s}$ ; se les denomina de esta manera por que su complejidad y dispersión dificultan el medir los volúmenes que utilizan. Dentro de este rubro se encuentran los servicios de tipo público o municipal, como escuelas,

(35) Doméstico, comercial, industrial y de servicio o municipal.

(36) Que de acuerdo con un estudio realizado por el Ing. Oscar Benassini en 1960 estimaba que, para satisfacer todas sus necesidades domésticas, comerciales, industriales y municipales, en un clima templado, el hombre requiere un promedio de 500 litros por día, o sea unos  $200 \text{ m}^3/\text{año}$ . Este volumen incluye el agua para beber, lavar, limpiar, refrigerar, regar jardines privados y públicos, atacar incendios, alimentar animales, usos industriales, etc.- Revista de Ingeniería Hidráulica en México.- Los Recursos Hidráulicos elementos en la planeación.- Ing. Oscar Benassini, México, D.F., 1960.- Págs. 1 y 2.

edificios de oficinas, estaciones de transporte, mercados, control de incendios, limpieza de calles y el riego de camellones, parques y jardines públicos. "Se incluye también las pérdidas ocurridas en el sistema de abastecimiento, que es imposible calcularlas mientras no se mida la totalidad del agua que se utiliza en el Distrito Federal, así como los hidrantes públicos a los que acude la población sin tomas domiciliarias y las garzas que alimentan a los carros-tanque llamados pipas, los cuales distribuyen agua a domicilio"(37).

El 69% se destina al uso doméstico que comprende el agua requerida para satisfacer las necesidades propias de las personas 1'900,000 viviendas.

El 16% es utilizado por la industria, los 30,000 establecimientos industriales del Distrito Federal requieren de agua como materia prima en sus procesos, como medio de enfriamiento, para limpieza, como vehículo de sus desechos y en servicios generales.

(37) Revista de Ingeniería Hidráulica en México.- Los Recursos Hidráulicos. Elementos en la planeación, Ing. Oscar Benassini, México, D.F. 1960.

Los procesos industriales más consumidores de agua son: la refinación del petróleo, ubicada en el Norte del Distrito Federal; la fabricación de celulosa y papel, localizada en el Sur; la elaboración de alimentos y la siderurgia. La mayor concentración del uso industrial del agua se sitúa en las delegaciones Miguel Hidalgo y Azcapotzalco, en donde se encuentran la Unidad Industrial Vallejo y la Refinería de Petróleos Mexicanos.

Finalmente el 15% restante se destina a usos comerciales y de servicios proporcionados por el sector privado. En el Distrito Federal existen 120,000 establecimientos dedicados a la compra-venta de artículos diversos, que en conjunto utilizan  $1 \text{ m}^3/\text{s}$ , así como 60,000 establecimientos dedicados a servicios, como hospitales, escuelas, baños públicos, hoteles, restaurantes, oficinas y lavanderías, los cuales emplean  $4 \text{ m}^3/\text{s}$ . Tanto los comercios como los servicios se concentran a lo largo de las principales arterias de la ciudad. Los mayores consumos de agua destinada al uso comercial y de servicios se localizan en los hoteles, los baños y los restaurantes.

Las cifras que describen los niveles del servicio y los usos del agua, ocultan algunos

problemas que todavía no han sido resueltos. El 97% de la población servida goza en efecto de una situación privilegiada en el país. La dotación promedio para usos domésticos es de 189 l/hab-día; sin embargo, en el Distrito Federal suman varios millones de personas las que, aún cuando cuentan con mejores condiciones sanitarias desde que se logró instalar tomas en sus domicilios, reciben volúmenes diarios equivalentes a la tercera o cuarta parte de dicha dotación.

En algunas muestras realizadas en el Distrito Federal se encontró que la dotación de agua oscila, de 40 l/hab-día en los estratos de menores ingresos, hasta 650 l/hab-día en los de altos ingresos. Estos últimos concentran la mayor parte del consumo doméstico de agua, y la disminución de ese consumo ayudaría a distribuir el agua en forma más equitativa. En los estratos de menor ingreso ocurren pérdidas importantes causadas por la dificultad de contar con instalaciones sanitarias adecuadas dentro de las viviendas; pero los consumos son bajos ya que, por su incapacidad económica, las familias clasificadas en esos estratos no pueden adquirir fácilmente muebles y aparatos domésticos que utilizan agua. Desde luego con el incremento en los ingresos se tiende a aumentar el

consumo y reducir las pérdidas.

Por otra parte, alrededor de 300,000 personas que viven en malas condiciones en asentamientos humanos dispersos, en cotas elevadas, fuera de los límites considerados de colonias que ya contaban con agua, carecen del servicio por las dificultades que se enfrentan para proporcionarlo. Este fenómeno explica la razón por la cual será imposible abastecer al 100% de la población del Distrito Federal, aún cuando se actúa en esa dirección, por ejemplo, la medida que resultaría idónea es reubicar las viviendas de esas personas para procurarles en general mejores condiciones de vida, y en particular el acceso al servicio de agua potable.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

C A P I T U L O      S E G U N D O

EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL  
DISTRITO FEDERAL

- REGIMEN JURIDICO DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA
  
- SUMINISTRO DE AGUA COMO UN SERVICIO PUBLICO
  
- CONTRATO ADMINISTRATIVO DEL ABASTECIMIENTO DEL AGUA POTABLE.

REGIMEN JURIDICO DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA

Una vez analizados los antecedentes de tipo histórico, en los cuales se contempla el desarrollo en la prestación del servicio de agua, es necesario analizar ahora algunas de sus particularidades.

En efecto, estimo que es necesario señalar, en primer término lo que debe entenderse por suministro desde el punto de vista gramatical.

Se entiende por suministro, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, "la acción y efecto de suministrar"(1); "suministrar es proveer a uno de algo que necesita, suministro también se entiende como la provisión de víveres o utensilios para la población, tropa, etc."(2).

(1) Diccionario Enciclopédico de la Real Academia de la Lengua, Tomo II.- Pág. 81.

(2) Diccionario Enciclopédico Labor, Tomo 8.- Pág. 25

De lo expuesto anteriormente, se concluye que el suministro es la forma de obtener algo que, requerimos, en el caso que nos ocupa, es la provisión de agua que necesita la población para su subsistencia y desarrollo.

Como se observa, esta descripción gramatical es bastante clara y contiene los elementos necesarios para formar una idea general del tema abordado.

Otro punto fundamental de este tema consistente en el análisis de tipo jurídico que lo sostiene, el cual se pasa a exponer en los términos siguientes:

De conformidad con nuestra Constitución la propiedad de tierras y agua comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada (Artículo 27, Primer Párrafo).

La palabra Nación es utilizada como sinónimo de Federación, entendido éste último término

como uno de los dos órdenes jurídicos que se derivan de la Constitución, ésto puede interpretarse como la facultad que tiene la Federación para que por conducto de sus órganos administrativos, se administre, en este caso, la distribución del agua.

Respecto al término "propiedad originaria", señala el Diccionario Jurídico Mexicano (3) que es un concepto que ha estado sujeto a un importante debate doctrinario y jurisprudencial sobre su significado y alcance. Se trata de una disposición original de la Constitución vigente, sin precedentes en el Constitucionalismo Mexicano.

De acuerdo con la obra citada, existen cinco distintas tendencias de interpretación; y dentro de cada tendencia existen diversos matices, las interpretaciones principales son las siguientes:

(3) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII.- Págs. 281-282.

A).- Teoría Patrimonial del Estado.- Esta teoría considera que la Nación Mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona Española sobre tierras y aguas y accesiones de la Colonia, derechos que se dice, le fueron conferidos por la Bula Inter Coetera que el Papa Alejandro VI dictó en el año de 1493.

B).- Teoría de la Integración del Elemento Físico al Estado.- Esta teoría considera la pertenencia del Territorio Nacional a la Entidad Estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

C).- Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional y que, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde

a la Nación tradicional o común de la propiedad.

D).- Teoría de la propiedad como función social y de los Fines del Estado. Combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado. De esta combinación resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, por que al explotarla el individuo no sólo colma sus necesidades, sino también las de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio para lograr el bienestar social.

E).- Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular. Considera a éste un dominio más concreto y real que puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo

en dominicales los bienes de los particulares no por vía de expropiación sino en vía de regreso al propietario originario que es la Nación (entendiéndose como Estado) como sujeto de derechos y obligaciones, es al único a quien puede atribuirse la propiedad de tierras y aguas.

De las teorías anteriormente expuestas para mí, la más adecuada es la de la propiedad como función social por que es la que se adecúa más a nuestro sistema jurídico actual, además de que también resulta válida para referirnos a la propiedad del agua y a la necesidad de vigilar su correcto reparto y aprovechamiento.

Continuando con los enunciados constitucionales tenemos que, corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales, incluido entre ellos, el agua, aún cuando en el cuarto párrafo del Artículo 27 Constitucional, se haga especial énfasis en los minerales y substancias que en el comercio tienen mayor valor económico y que en ese párrafo se enlistan y detallan.

La aseveración anterior, se ve confirmada con lo expuesto en el quinto párrafo del citado numeral, el cual señala, cuales son las aguas propiedad de la Nación, agregando que las que no se encuentren en esa enumeración se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizan en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedarán sujetas a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos citados, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible.

La Ley Federal de Aguas, reglamentaria en materia de aguas de los párrafos Quinto y Sexto del Artículo 27 Constitucional, tiene como finalidad realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación, así como, de regular la explotación uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exige el interés público (Artículo 10.).

Esta ley establece que es libre el uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional por medios naturales para fines domésticos (4) y de abrevadero, siempre que no se desvíen las aguas de su cauce (Artículo 19).

Así mismo, establece el Artículo 20 de la ley en cita, que la Secretaría (5) podría celebrar convenios con los Estados, Distrito Federal, Municipios, Ejidos, Comunidades o Particulares, para la construcción de obras que tengan como fin explotar, usar, o aprovechar aguas, cualquiera que sea su régimen legal.

En el mismo sentido, el Artículo 21 del Ordenamiento Legal citado establece que el Departamento del Distrito Federal, podrá explotar, usar o aprovechar las aguas de propiedad nacional, previa

(4) Ley Federal de Aguas.- Artículo 4o., Fracción XI "Usos Domésticos", utilización de los volúmenes de agua indispensables para satisfacer las necesidades de los residentes de las casas-habitación.

(5) Se refiere a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

asignación del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría (6) la cual también tendrá facultad de revisar y aprobar los proyectos y la ejecución de las obras, así como la distribución de las aguas.

De esta manera, las aguas que ingresan a la Ciudad de México y que son propiedad de la Nación, son administradas a través de la Comisión de Aguas de la Ciudad de México, dependiente del Departamento del Distrito Federal, el cual dispone del cause correspondiente, administra las aguas y cobra por su aprovechamiento.

"Para clarificar un poco más las ideas que se han enunciado hasta ahora, resulta interesante lo que respecto al dominio público de las aguas señala la exposición de motivos de la Ley de Aguas Española. En este sentido se señala que se diferencia el dominio del aprovechamiento de las mismas cuando dice que será indispensable determinar los caracteres generales que separan y diferencian el aprovechamiento del Dominio.

(6) Idem

Este es un derecho absoluto e ilimitado sobre la cosa, que nos autoriza para hacer libremente de ella el uso que nos plazca siempre que no lastimemos el derecho de otro.

El aprovechamiento, por el contrario, es un derecho limitado sujeto a las condiciones impuestas por quien lo conceda, y que no autoriza para abusar, sino sólo para usar en la forma y para el objeto concedido. El aprovechamiento es el uso a que por la misma naturaleza se hallan destinadas las cosas comunes, revestidas de aquellas formas que el poder público juzga indispensables para evitar conflictos y para que a todos alcance ese uso, cuando es posible, por eso a los concesionarios de las aguas públicas como verdaderos dueños de éstas, ni aún después de separadas de sus causas naturales, sino como meros usuarios, limitados al objeto para que se les concedieron y sujetos siempre a la vigilancia de la Administración, encargada de precaver todo abuso o desperdicio"(7).

(7) Alvarez Gendin Sabino.- El dominio Público en su naturaleza Jurídica.- Editorial Bosch, Barcelona, 1956.- Pág. 143.

En cuanto a la prevención de los abusos y desperdicios, resulta lamentable la falta de alguna medida preventiva en nuestras disposiciones legales.

Por lo que corresponde al cobro por los derechos del aprovechamiento del agua, debe contemplarse la existencia de dos leyes que nos hablan al respecto: La Ley Federal de Derechos y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Federal de Derechos, tiene como propósito primordial mantener actualizados los montos de las cuotas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público así como por el uso o goce de los bienes, propiedad de la Nación y paralelamente, adecuar diversas disposiciones para el mejoramiento de la administración de los derechos.

Dentro de esta ley, el Título II, Capítulo VIII, habla en su Sección Primera de los Distritos de Riego, en la Sección Segunda se refiere a los que no son Distritos de Riego; en el caso concreto se habla de los pozos existentes en el Distrito Federal, que mediante acuerdos de colaboración administrativa permiten que los órganos de la Tesorería del Distrito

Federal puedan recaudar estos derechos.

Por su parte la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal en el Título IV, Capítulo III, Sección Tercera, hace referencia al agua y al cobro de los derechos, debido a que se trata de un bien del dominio público, circunstancia en la que coincide con el Capítulo VIII de la referida Ley Federal de Derechos.

## EL SUMINISTRO DE AGUA COMO UN SERVICIO PUBLICO

Considero necesario hacer referencia a la noción de servicio público, para precisar la frase que enuncia este capítulo, razón por la cual cito algunas definiciones dadas por autores muy prestigiados, haciendo además una pequeña remembranza del origen de la noción del servicio público, como señalo a continuación.

Desde su origen, la noción del servicio público se encuentra vinculada al Estado, como consecuencia de la influencia de la Teoría Realista de la Escuela del Servicio Público creada por León Duguit, quién cambio la idea del Estado que manda por la del Estado que proporciona servicios, encontrando así la justificación del Estado.

Señala este autor, que la transformación profunda que se ha realizado en el derecho público consiste en cambiar la idea de desigualdad entre un soberano y sus súbditos. "El derecho público moderno se convierte en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran

su funcionamiento regular e ininterrumpido" (8).

En este orden de ideas, concluye Duguit "El derecho público es el derecho objetivo de los servicios públicos" (9).

Este notable autor definía al servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante" (10).

(8) Duguit León.- Las transformaciones del Derecho Público, traducción con estudio, preliminar de Adolfo Posada y Ramón Jaén.- Francisco Beltrán.- Librería Española y Extranjera, Madrid 1923.- Pág. 116.

(9) Duguit, Oput. Cit.- Pág. 117

(10) Idem.- Pág. 115.

Comparte la idea del cambio del derecho público respecto del servicio público, el también gran autor Gastón Jéze, quién opina que "es un procedimiento técnico con el que se satisfacen las necesidades de interés general" (11).

Dice Jéze, que la hipótesis del servicio público, "equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar procedimientos del derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico" (12).

(11) Jéze Gastón.- Principios Generales del Derecho Administrativo. Volumen II-1. La noción del Servicio Público. Traducción directa de la 3ra. edición francesa. París, 1930 por Julio N. San Millán Almagro Editorial Depalma, Buenos Aires 1949.- Pág. 18.

(12) Jéze, Opus. Cit.- Pág. 4.

Aclara Jéze que al hablar de un servicio público se debe "recurrir a un régimen jurídico especial; este régimen se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general" (13).

La postura tanto por Duguit, como por Jéze, que en su momento fué revolucionaria y base de nuestra doctrina actual ya se encuentra superada, pues como es sabido, la actividad del Estado no se agota con la prestación de los servicios públicos; además también debe tenerse en cuenta que la noción del servicio público, y la determinación de cuales son las actividades que lo son, van a ser determinadas en atención a la posición ideológica del Estado en un momento determinado.

Señala Jorge Olivera Toro, que "el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme" (14).

(13) Idem.- Pág. 18.

(14) Olivera Toro Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A., México 1976.- Pág. 70.

Andrés Serra Rojas considera que es "una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para -asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público" (15).

Miguel Acosta Romero considera que es "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad" (16).

Francisco Javier Mondragón Alarcón, la define en su trabajo mecanográfico del servicio público "como la actividad que el legislador ha calificado, creándola o restringiéndola para que sólo pueda ser

(15) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. Volumen I. Décimo Segunda Edición.- Editorial Porrúa, S.A., México 1983.- Pág. 104.

(16) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1984.- Pág. 92.

realizada por la administración pública o por concesionarios al considerar que en la satisfacción de la necesidad colectiva que está destinada a servir, debe imperar el interés general y que es oportuno asegurar su prestación regular, continua y uniforme" (17).

En un trabajo posterior, Mondragón, cambia su definición por la siguiente: es una "actividad destinada a satisfacer una necesidad fundamental de los integrantes de la colectividad que el legislador ha calificado, organizándola y fomentándola y aplicándole un régimen especial de Derecho Público, que establezca a cargo de la Administración Pública la obligación de realizarla en forma directa o de estimular, vigilar y controlar la actividad de los particulares que tienda a este propósito, de tal modo que se asegure la satisfacción de la necesidad y por lo tanto del interés general" (18).

(17) Mondragón Alarcón Francisco Javier.- El servicio público.- Trabajo Mecanográfico.- Pág. 26.

(18) Mondragón.- La noción del servicio público.- Trabajo Mecanográfico.- Pág. 1.

En el Diccionario Jurídico Mexicano aparece definido como la "Institución Jurídico Administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básica o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser administradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público" (19).

José Canasi opina que puede definirse como "la actividad estatal o bajo su control que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilización efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público" (20).

(19) Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo VIII -R-Z. Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México 1985.- Pág. 117.

(20) Canasi José.- Derecho Administrativo. Volumen II Parte Especial Los Servicios Públicos, el Administrado, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1974.- Págs. 19 y 20.

Manuel María Díez, distingue dos tipos de servicios públicos, los *uti singuli* que son aquellos en que la administración se dedica a satisfacer necesidades particulares de los usuarios, y los *uti universiti* en que la autoridad administrativa satisface las necesidades de la colectividad en general, que constituyen una función pública como la policía y la defensa nacional.

Conviene a juicio de Díez, restringir la noción de servicio público a los servicios públicos *uti singuli* para considerarlo como "la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general" (21).  
(22).

Rafael Bielsa, también considera que deben distinguirse dos tipos, el impropio que es el que no es realizado por la administración y el propio al

(21) Díez Manuel María.- Derecho Administrativo. Tomo III, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1967.- Pág. 198.

(22) Es interesante observar en este punto su coincidencia con Gordillo, autor que cito más adelante, pues se infiere que puede ser realizada directamente por un particular sin control del Estado.

que define como "toda acción o prestación realizada por la administración pública activa directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidad colectiva, y asegurada esa acción o prestación por poder de policía" (23).

Por su parte, Renato Alessi considera el servicio público en sentido amplio y genérico como aquel que "comprende toda actividad en beneficio de la colectividad o de los particulares, tomando así el concepto de las ciencias económicas y financieras en las que aquél se entiende de modo totalmente genérico como actividad dirigida a satisfacer las necesidades públicas" (24).

En sentido técnico y restringido, "es la actividad dirigida a procurar una utilidad a los ciudadanos, tanto en el orden jurídico como en el orden

(23) Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo, Sexta Edición, Tomo I, Ediciones La Ley, S.A. Buenos Aires 1964.- Pág. 462.

(24) Alessi Renato.- Instituciones de Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Bosch, Barcelona 1970.- Pág. 364.

económico-social , distinguiéndose dos clases de actividades, la primera comprende la utilidad genérica a los ciudadanos (uti universi), sin distinguir la cantidad de utilidad que cada ciudadano obtiene; la segunda, comprende las actividades encaminadas a procurar utilidades específicas a determinados ciudadanos que se sirven del servicio ofrecido por la administración. Se trata de actividades que se convierten en un beneficio disfrutado por los ciudadanos (uti singuli)"(25).

De las definiciones hasta aquí anotadas, puede observarse la coincidencia de la mayoría de sus elementos pues únicamente hay distinción en los mismos en cuanto a que Serra considera que el servicio público debe ser sin ánimo de lucro, sólo para recuperar el costo de proporcionar el servicio, sin embargo, existen servicios públicos como el del agua en el que el costo no alcanza a recuperarse y se encuentra subsidiado, como algunos otros.

Por su parte, Francisco Javier Mondragón, señala en su primera definición que es una

(25) Alesi, Opus Cit.- Pág. 364 y sigs.

actividad reconocida por el legislador y agrega en su segunda definición que esa actividad se regula aplicándole un régimen especial de derecho público.

El Diccionario Jurídico Mexicano la considera como "una institución jurídico-administrativa; y de acuerdo con el mismo Diccionario, institución puede considerarse como el establecimiento o fundación de una cosa o como cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, Nación o Sociedad"(26).

En conclusión entiendo que se refiere con ello a que el servicio público es una organización fundamental jurídico-administrativa del Estado. Así mismo, agrega también la definición de este Diccionario que los servicios públicos se concretan a través de prestaciones individualizadas.

Salvo las diferencias anotadas anteriormente, las definiciones coinciden en su contexto

(26) Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V I-J. Editorial Porrúa, S.A.- Primera reimpresión. México 1985.- Pág. 137

general, siendo la más clara la de Renato Alessi, aunque me inclino por adoptar la primera definición dada por el Lic. Mondragón, por parecerme actualizada y adecuada a nuestro sistema jurídico, además de ser más dogmática; razón por la cual, cuando me refiera en adelante al servicio público, estaré considerándolo desde este punto de vista. De la segunda definición dada por el Lic. Mondragón, pese a ser más ejemplificada y aumentar un nuevo elemento como lo es el señalar la aplicación de un régimen especial de derecho público, yo considero que podría complementarse señalando que también podrían utilizarse cláusulas exorbitantes de derecho civil.

He dejado para el final el citar a dos autores que señalan una línea diferente a la mencionada con anterioridad, ellos son: Gabino Fraga y Agustín Gordillo, los criterios por ellos planteados se detallan a continuación.

Para el maestro Gabino Fraga, "la justificación del Estado que en un principio se remontaba a un Estado que ordena, que impone, por ser soberano (Estado Gendarme)" (27). Sufre una transformación para

(27) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1980.- Pág. 14

cambiar al Estado que presta servicios, pero agrega, el Estado no agota su actividad con la sola prestación de servicios públicos, por lo cual considera que la actividad del Estado se realiza a través de atribuciones, término que considera el más propio, "tanto porque su connotación gramatical es adecuada e inequívoca, como porque con ella no se prejuzga sobre otros problemas propios de la Teoría del Estado, y por tanto puede aplicarse cualquiera que sea la organización política y estructura de los diversos tipos de Estados contemporáneos" (28).

Además el maestro Fraga considera "que existen servicios públicos a cargo del Estado, pero no cree que toda la actividad de éste pueda llamarse servicio público,"(29) y que también "existen servicios públicos manejados por particulares ya que tradicionalmente se ha considerado que el Estado no tiene el monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas. Así por ejemplo, mientras que la distribución

(28) Opus Cit.- Pág. 13.

(29) Opus Cit.- Pág. 23.

del agua potable, de los servicios de luz, transportes, teléfonos, etc., constituye en algunas ciudades servicios públicos manejados por empresas privadas, en otras se han transformado en servicios estatales" (30). Este último es el caso del agua potable en México.

Agrega el autor que "todo esto quiere decir que la doctrina del servicio público como noción única para fundamentar la existencia del derecho administrativo es inadmisibles" (31).

Afirma el maestro Fraga que "ninguna de las funciones que la doctrina asignada al concepto de servicio público queda sin cubrir por la noción de atribución en la inteligencia de que ésta además, no está determinada por el régimen que la norma sino que, por el contrario ella es la que determina el régimen jurídico que le conviene" (32).

(30) Idem.

(31) Idem.

(32) Opus. Cit.- Pág. 24

No obstante lo hasta aquí expuesto por Gabino Fraga, en el Capítulo II de su libro, donde habla de la Concesión del Servicio Público lo define de la siguiente manera:

"El servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas sus actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, la que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de creación" (33).

Cabe mencionar que hasta la Décima Tercera Edición de su libro, Fraga definía al servicio público como la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o

(33) Opus Cit.- Pág. 243

cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Los elementos diferentes en esta definición, con respecto de las demás, son que Fraga considera que el fin exclusivo del servicio público es la satisfacción el interés general y que los satisfactores a proporcionar deben ser de carácter preponderantemente económicos o culturales.

Por su parte, el autor argentino Agustín Gordillo considera "inútil la utilización del término servicio público, en virtud de que dos elementos de dicha noción se encuentran actualmente en crisis y son la persona que atiende al servicio y el régimen que lo regula"(34).

En cuanto a la persona que atiende el servicio, se observa en la doctrina actual que ya

(34) Gordillo Agustín A.- Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo II.- Ediciones Macchi, Buenos Aires 1980.- P. XIII-7

no es sólo la administración por sí misma a través de concesionarios, sino que también puede realizarse a través de agrupaciones cuya actividad está frecuentemente sometida a un régimen exorbitante de derecho común, por lo que sólo se podría definir al servicio público por su objeto, naciendo así la noción funcional o existencial del servicio público. Señala este autor que esta parte de la crisis es solucionable, mediante la utilización de la frase "directa o indirectamente realizada por la Administración Pública" (35).

Es de señalarse que, en nuestro sistema jurídico la observación apuntada por el autor no resultó válida, pues en México, no existen sociedades o asociaciones que proporcionen por si solas servicios públicos, sin que medie para ello el Estado.

Continúa el autor, señalando, en cuanto al régimen de derecho público "no es un elemento que siempre se asocie a la actividad realizada directa o indirectamente con el fin de satisfacer una necesidad

(35) Gordillo. Opus Cit.- P. XIII-8

pública, este autor cita como ejemplo, las empresas del Estado, gas del Estado, cuando actúan en libre competencia se rigen en varios aspectos por el derecho privado, así como las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, tienen un apreciable margen de actividad regida por el derecho privado, aún cuando aclara el autor que ésto sólo acontece fuera de la administración centralizada"(36).

Hay otras actividades que teniendo el fin de satisfacer una necesidad pública, se rigen por un régimen exorbitante al derecho privado, los llamados "servicios públicos impropios, concepto algo híbrido con el cual se quiere designar a las actividades que ciertos particulares a quienes el Estado exige autorización; y reglamenta sus servicios con miras a asegurar la continuidad de los mismos y la certeza y uniformidad de las tarifas (coches de alquiler, farmacias, etc.); este concepto también puede extenderse a todas las actividades o empresas reglamentadas" (bancos, compañía de seguros, etc.) (37).

(36) Opus Cit.- Págs. 10 y 11.

(37) Opus Cit.- Pág. 12

Por lo tanto, el autor en cita concluye que la determinación de aplicar un régimen de derecho público a cierta actividad, estatal o no, es una decisión que no puede estipular la doctrina, sino que proviene del orden jurídico.

Señala Gordillo, que de lo antes expuesto, se demuestra que los elementos: a) actividad realizada directa o indirectamente por la administración, y b) con miras a satisfacer una necesidad colectiva, no conllevan necesariamente al tercer elemento; régimen exorbitante al derecho privado, el régimen de derecho público se presenta en otros casos que los señalados por esos dos requisitos y además no siempre se presenta cuando ellos aparecen. De ahí el señalar que "satisfacción de una necesidad colectiva no fundamenta ni condiciona el régimen de derecho público. La conclusión -dice- es obvia, no cabe sino suprimir una noción teórica que no sirve para explicar el derecho positivo, y que introduce más confusiones que clarificaciones dentro del pensamiento jurídico sistematizado (38). Además -agrega-, así se le denomina por que está regido por el derecho público".

(38) Opus Cit.

La opinión vertida por este autor, no resulta compatible con nuestro derecho, toda vez que, si hacemos el análisis de su teoría aplicándola a México encontramos los siguientes ejemplos: un servicio público administrado directamente por el Estado, es el Servicio de Agua; por una Paraestatal, Comisión Federal de Electricidad; de Participación Estatal Mayoritaria, Teléfonos de México, concesionado a particulares, la Televisión y la Radio, y finalmente los realizados directamente por particulares, de los cuales no existe ninguno en México, pues no hay agrupaciones de sociedades civiles que realicen servicios públicos como ocurre en Argentina.

De lo expuesto en el párrafo que antecede, podemos concluir que en nuestro sistema jurídico, sigue teniendo vigencia y utilidad la noción del servicio público, que si bien es cierto, no abarca toda la actividad desarrollada por el Estado, es una parte de sus atribuciones como tal.

CONTRATO ADMINISTRATIVO DEL ABASTECIMIENTO  
DEL AGUA POTABLE

En el terreno doctrinario se observan varias definiciones de lo que ha de entenderse por contrato administrativo. Todas traslucen lo complejo de l concepto.

Miguel S. Marienhoff (39) señala que "en general, dichas definiciones olvidan que los contratos administrativos no sólo pueden tener por finalidad inmediata la satisfacción del interés general -directo o inmediato- sino que también el interés particular del contratante -que es un interés mediato e indirecto-, como ocurre, por ejemplo en la concesión de uso del dominio público" (40), de ahí que la generalidad de las

(39) Marienhoff Miguel S.- Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-A Contratos Administrativos, Teoría General, 3ra. Edición actualizada.- Editorial Abeledo, Buenos Aires 1983.- Págs. 32 y 33.

(40) Aclaro que el entrecomillado es mío, así como que el autor al hablar de concesión, no utiliza el concepto en su acepción de derecho administrativo, entendido como el acto por el cual se concede a un particular la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio público (Gabino Fraga, obra citada pág. 242), sino que lo utiliza en su acepción gramatical, de dar un bien al cocontratante, que en este caso, tiene el carácter de dominical.

definiciones restrinjan el concepto de contrato administrativo a la satisfacción de un interés general o a un fin público, olvidando que no siempre es el contratante quien resulta principalmente obligado, a veces esa obligación principal puede resultar a cargo de la Administración Pública, como sucede en la "concesión de uso del dominio público", ya que en este supuesto la Administración Pública debe proporcionar la cosa o bien dominical para ser usado por el concesionario".

Agrega Marienhoff que, tan exacto es ésto último que una de las clasificaciones fundamentales de los contratos administrativos es la que distingue entre contratos de "atribución y de colaboración, según que el contrato tenga por objeto conferirle cierta ventaja al administrado o que el contratante se obligue hacia el Estado a realizar en su beneficio determinada prestación"(41)

(41) Marienhoff.- Opus Cit.- Pág. 33

En mérito a lo dicho, Marienhoff define el contrato administrativo como el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer finalidades públicas.

Dentro de las definiciones que consideran que la satisfacción del interés general es primordial para la concepción del contrato administrativo, citamos a manera de ejemplo la que aparece en el Diccionario Jurídico Mexicano al señalar "El contrato administrativo, es el contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público" (42).

(42) Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo II (B-D) Editorial Porrúa, S.A. México 1985.- Pág.294.

Por su parte Gabino Fraga señala que "el carácter administrativo y consecuentemente el régimen excepcional relativo, corresponde a los contratos en razón de la finalidad que persiguen, que es una finalidad pública, o según otras expresiones, de utilidad pública, de utilidad social" (43).

Dicho autor considera, que dentro de esta última opinión, se encuentra la solución al problema, si se toma en cuenta la finalidad que persiguen y tomando esta idea señala "... cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sean indiferentes a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se encontrará en el dominio del contrato administrativo" (44).

(43) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo Vigésima Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México 1980.- Pág. 399.

(44) Fraga, Obra citada.- Pág. 400.

Marienhoff señala, que hay ciertos contratos de la administración pública que, por su objeto, son siempre contratos administrativos, como ocurre por ejemplo, con la concesión de servicios públicos, pues se trata de una figura jurídica insusceptible de ser utilizada entre particulares. Existen además otros signos reveladores de la existencia de un contrato administrativo y son cuando no siendo administrativos por su objeto, contienen cláusulas expresas exorbitantes del derecho privado.

Abundando sobre esta cuestión, Marienhoff considera, basándose en la doctrina y jurisprudencia actuales del Consejo del Estado Francés "que el grado de vinculación que debe existir entre la prestación o actividad del cocontratante con el servicio público deberá referirse a la ejecución misma del servicio, teniendo el cocontratante una participación directa y personal en esa ejecución; los contratos que tuvieran por objeto satisfacer necesidades del servicio, pero sin tener por objeto la ejecución misma de él, en forma personal y directa por parte del cocontratante, no serían administrativos, salvo si contuvieran alguna o algunas cláusulas exorbitantes del derecho común"(45).

(45) Marienhoff. Obra Citada.- Pág. 67.

Aclara este autor, que el criterio basado en el servicio público, tal como resulta de la jurisprudencia y de la doctrina francesas, no es aceptable para caracterizar como administrativo a un contrato: "1ro. por que el servicio público, como concepto determinante de este carácter de contrato es muy limitado, ya que sólo constituye un posible aspecto de las funciones esenciales y específicas del Estado, de los fines públicos de éste, en los que ciertos servicios públicos van implícitos; y 2do. por que el grado de vinculación exigido a la prestación o a la actividad del cocontratante es improcedente, por exagerado. No obstante, las observaciones apuntadas, la noción de servicio público, puede ser de utilidad para calificar como administrativo un contrato de colaboración"(46).

Ahora bien, cuando se habla del contrato administrativo de atribución, tienen que precisarse los tipos de relaciones que se establecen entre el Estado que presta un servicio público y el usuario que lo utiliza.

(46) Idem.- Pág. 71

"En este ámbito jurídico sólo puede hablarse de relación contractual cuando se trate de servicios públicos a cargo de la Administración Pública, la relación contractual que exista entre el Estado que presta el servicio y el administrado que lo utiliza, constituye un contrato donde la prestación está a cargo del Estado -contrato de atribución-, en los que el criterio para determinar su naturaleza jurídica es distinto del que debe aplicarse para determinar la naturaleza de los contratos donde la prestación está a cargo del administrado -contratos de colaboración- como se dijo anteriormente"(47).

La naturaleza de la relación que se forme entre la Administración Pública y el administrado con motivo de la utilización de un servicio, se determina de acuerdo al sistema jurídico propio del servicio público, a cuyo status particular hay que atenerse; la relación o vínculo que se establezca entre el Estado que presta dicho servicio público, y el administrado que lo utiliza, no constituye un contrato administrativo propiamente dicho,

(47) Idem.- Pág. 72

sino un contrato de derecho común de la Administración, pues no se trata de colaborar con la Administración Pública para que ésta desarrolle su actividad específica (que determinaría un contrato administrativo de colaboración); se trata de hacer uso de un servicio público "uti singuli de utilización voluntaria o facultativa (contrato de suministro de agua), cuyo régimen jurídico particular es de aplicación prevaleciente respecto a las demás reglas de derecho. Un contrato administrativo de atribución, requiere además que la materia del contrato no pueda ser objeto de una relación contractual entre particulares" (48).

En cuanto a la utilización de las cláusulas exorbitantes del derecho común (49) se seguirán las reglas especiales aplicables a la ejecución de las obligaciones respectivas de las partes contratantes, que

(48) Ibidem.- Pág. 73.

(49) Señala Marienhoff que un contrato puede ser administrativo cuando contenga cláusulas exorbitantes del derecho común, vale decir, cláusulas que sobrepasan el ámbito de este derecho, sea por que en éste dichas cláusulas son inusuales o por que incluidas en un contrato de derecho privado, resultarían ilícitas por exceder el ámbito de la libertad contractual.- Pág. 73.

resultan de los contratos administrativos relativos al régimen exorbitante del derecho civil; señala al respecto Gabino Fraga que hay principios de justicia y de equidad que dominan a todos los contratos, de cualquier naturaleza que sean, de derecho privado o de derecho público, por ejemplo las obligaciones de las partes no son sólo las que están formalmente expresadas en el contrato, sino todas las que resultan de la naturaleza del contrato y de los usos admitidos para ellas, etc.

Sin embargo hay un elemento esencial que el derecho privado no tiene en cuenta, este elemento consiste en "las necesidades del funcionamiento regular, y continuo del servicio público" (las necesidades del cumplimiento eficaz de las atribuciones del Estado)(50.)

Asimismo, en cuanto a las reglas técnicas del derecho privado, estas reglas se aplican indiscutiblemente a los contratos celebrados por la Administración aún para asegurar el funcionamiento de

(50) Fraga, Opus. Cit.- Pág. 401.

los servicios públicos, pero no atendiendo expresamente a dichas reglas, sino a que se podrá sacar a relucir la idea, más que el texto mismo del contrato. En efecto, la idea general de justicia y de equidad puede, en las relaciones del contratante y de la Administración, implicar consecuencias diferentes de las que el derecho privado ha formulado para las relaciones de particular a particular.

Por otra parte cabe destacar que la regla fundamental de interpretación de los contratos administrativos debe ser la de que, "en caso de duda, las cláusulas de aquellos deben entenderse en el sentido que sea más favorable al correcto desempeño por parte del Estado de la atribución que está comprendida"(51).

Igualmente debe destacarse que: "1) El contrato administrativo generalmente es de tracto sucesivo o continuado, pero puede no serlo"(52), y 2) contrariamente a lo que ocurre en derecho privado,

(51) Idem.- Pág. 402

(52) Marienhoff.- Pág. 90

en el derecho administrativo la generalidad de los contratos no aparecen con disciplina normativa y orgánica no responden a las especies clásicas de los contratos, "sino que por el contrario, pueden representar contratos no especificados, implicando entonces figuras que no constituyen contratos pertenecientes a una categoría predeterminada; vale decir, pueden constituir contratos innominados, pues carecen de una denominación especial" (53).

Para poder fundamentar la disertación precedente, en el sentido de que el servicio público de agua se otorga a través de un contrato celebrado entre el particular y el Estado, es necesario observar los requisitos a llenar para obtener este servicio.

Así tenemos que para poder proporcionar el suministro de agua a los habitantes del Distrito Federal, las personas interesadas deberán, presentar su solicitud ante la oficina de la Dirección General de

(53) Idem.- Pág. 108.

Construcción y Operación Hidráulica (D.G.C.O.H.) dependiente del Departamento del Distrito Federal, tal y como lo establece el Artículo 23 del Reglamento Interior del citado Departamento, que se encuentra en cada una de las Delegaciones Políticas, siempre y cuando se trate de instalar tomas de 13 mm. de diámetro.

Cuando la toma es de 19 mm. o más la solicitud deberá hacerse ante la Central de esa Dirección, Oficina para usuarios mayores. (54)

Existe además una diferencia en cuanto a los requisitos necesarios para la tramitación de la solicitud de la solicitud de instalación de toma de agua dependiendo del diámetro de la toma, y del uso a que se destine.

De esta forma tenemos que para solicitar una toma de agua para casa-habitación y locales comerciales chicos con tomas de 13 mm. de diámetro, se requiere:

(54) Esta oficina se localiza en Av. San Antonio Abad No. 231.

- 1.- Solicitud para instalación de toma de agua por cuádruplicado, solicitud que es proporcionada gratuitamente por el Departamento del Distrito Federal.
- 2.- Que frente al predio pase tubería de agua.
- 3.- Constancia de pago del impuesto predial.
- 4.- Copia del testimonio de la escritura o del contrato de compraventa, si el nombre del propietario no aparece en la boleta para el pago del impuesto predial.
- 5.- Copia del contrato de arrendamiento, si se trata de una solicitud para local comercial.
- 6.- Carta poder, si la tramitación la realiza un tercero.

7.- Pago de derechos de conexión de agua previsto en el Artículo 60 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

8.- Constancia de pago de contribuciones de mejoras (55).

9.- Anotar además en la solicitud:

9.1.- Código postal.

9.2.- Registro Federal de Contribuyentes

9.3.- Croquis de localización del predio en el que se precise:

9.3.1.- Nombre de las calles que forman la manzana.

(55) Artículo 48, Párrafos 4o y 5o. de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

9.3.2.- Medidas del predio, frente y fondo.

9.3.3.- Distancia de la esquina más cercana al lugar en donde se solicite la toma.

Los requisitos para el trámite de instalación, ampliación, cambio de lugar y reducción de tomas de agua mayores de 13 mm. de diámetro son:

- 1.- Solicitud debidamente requisitada (ver los requisitos para las tomas de 13 mm. de diámetro); autorización de ruptura de pavimento y certificación del número oficial otorgado en la Delegación correspondiente; nombre, firma y número de teléfono del solicitante.
- 2.- Copia fotostática del alineamiento y número oficial (56).

- 3.- Estudio cuantitativo de la derrama de uso de agua en metros cúbicos al día; señalamiento de oficinas, bodegas, industrias, estacionamientos, jardines aledaños y superficie del terreno (original y copia).
- 4.- Oficio de uso especial del suelo, en los casos que corresponda, de acuerdo con los planes parciales de desarrollo.
- 5.- Copia fotostática de la constancia de pago del impuesto predial correspondiente al último bimestre pagado.
- 6.- Copia fotostática de licencia de construcción.
- 7.- Copia fotostática de la constancia de pago por concepto de Derechos de Cooperación (57), o contribuciones

(57) Artículo 420, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1982, para acreditar que se cumplió con ellos en el momento en que se solicitó su instalación en ese período.

de mejoras (58).

- 8.- Presentación de carta poder si la tramitación la realiza un tercero.

Como se observará, dependiendo del diámetro de la toma a instalar, dependerán los requisitos para solicitar la instalación y más aún, una vez efectuada la instalación, la tarifa para el cobro de los derechos de agua se verá aumentada si el diámetro de la toma es mayor de 13 mm. de diámetro, como se observa en el Artículo 110, segundo párrafo de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Cuando la autoridad niegue la aprobación de la solicitud, aún cuando se reúnan los requisitos mencionados, el solicitante podrá impugnar esa resolución ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 10. y 21 fracción I de la Ley que rige a ese Tribunal.

58) Artículo 48 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal en vigor, de conformidad con lo establecido en sus párrafos 3 y 5o.

Debe hacerse notar que la solicitud y los requisitos que debe satisfacer, están encaminados a la celebración de un contrato administrativo; cuando es aceptada la solicitud, se entiende que se ha llevado a cabo la contratación del suministro de agua y que los derechos y obligaciones que se desprendan de él son regulados por el Título IV, Capítulo III, Sección Tercera de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que se refiere a los Derechos de Agua.

El contrato celebrado que hasta ahora se encuentra innominado, no presenta un problema serio para considerarlo como un contrato de suministro, esta situación, es reconocida por el Diccionario Jurídico Mexicano al señalar, que "... deben conceptuarse como contratos de suministro, aunque en la práctica se les atribuyan otros nombres, o se mantengan innominados, contratos como el del servicio de comunicación telefónica, etc."

El citado diccionario al referirse a los caracteres del contrato de suministro señala: " No es posible afirmar que el contrato de suministro se presenta, a lo menos en México, uniformemente caracterizado: consensual en algunos casos, como el de

distribución de agua potable entubada por parte de la autoridad municipal, mientras que en otros es formal, e incluso de adhesión como en el caso de la energía eléctrica; siempre es bilateral, oneroso, de tracto sucesivo, nominado -con las apuntadas salvedades - y atípico".

Los comentarios que se pueden hacer al respecto y a la luz de los elementos aportados para considerarlo un contrato es que "la distribución de agua potable entubada" no es consensual, sino contractual y que por otra parte, se trata de un contrato de adhesión de la misma naturaleza que el de la energía eléctrica.

Además, este contrato contiene una característica más de los contratos administrativos y es la inclusión de cláusulas exorbitantes de derecho civil; como lo es la señalada en el Artículo 57 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, consistente en que cuando no se paguen los derechos que se causen, la autoridad prestadora del servicio dejará de proporcionarlo excepto en el caso de los derechos de agua.

Por todo lo expuesto, concluyo que el contrato que nos ocupa puede ser considerado como un

Debe hacerse notar que la solicitud y los requisitos que debe satisfacer, están encaminados a la celebración de un contrato administrativo; cuando es aceptada la solicitud, se entiende que se ha llevado a cabo la contratación del suministro de agua y que los derechos y obligaciones que se desprendan de él son regulados por el Título IV, Capítulo III, Sección Tercera de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que se refiere a los Derechos de Agua.

El contrato celebrado que hasta ahora se encuentra innominado, no presenta un problema serio para considerarlo como un contrato de suministro, esta situación, es reconocida por el Diccionario Jurídico Mexicano al señalar, que "... deben conceptuarse como contratos de suministro, aunque en la práctica se les atribuyan otros nombres, o se mantengan innominados, contratos como el del servicio de comunicación telefónica, etc."

El citado diccionario al referirse a los caracteres del contrato de suministro señala: " No es posible afirmar que el contrato de suministro se presenta, a lo menos en México, uniformemente caracterizado: consensual en algunos casos, como el de

contrato administrativo de suministro de agua potable, aún cuando autores como José Canasi defina este tipo de contrato como "aquél que utiliza la administración pública para proveerse de cosas muebles, ya sea de tracto sucesivo o de una sola vez" (59).

En el mismo sentido Sayegues Lazo opina que "el contrato de suministro es aquél por el cual la Administración Pública, mediante el pago de un precio adquiere las cosas muebles que necesita, y a las cuales se entregan de una sola vez o en períodos sucesivos" (60). Marienhoff señala respecto de este contrato que "el cocontratante asume la obligación de proveerle una cosa a la Administración Pública" (61).

(59) Canasi José.- Derecho Administrativo. Tomo III. Contrato de Suministro. Caracteres, elementos y régimen jurídico. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1974.- Pág. 668 y ss.

(60) Sayeguez Lazo Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III, Tercera Edición puesta al día en 1974 por el Dr. Daniel H. Martins.- Montevideo Uruguay 1974.- Pág. 122.

(61) Marienhoff Miguel S.- Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-B. Contratos Administrativos. De los contratos en particular. Tercera Edición actualizada. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1983.- Pág. 656

Si bien es cierto que estas definiciones contemplan una realidad en los países de los que surgieron, también lo es que en México, se contemplan circunstancias diferentes, como en el caso del suministro de agua potable, en la que el Estado NO es el que recibe, si no el que dá; situación que se contempla con la reforma introducida al concepto de derechos dada en la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1988, la cual señala:

"Artículo 2o...

Fracción IV.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado".

En mi opinión es tiempo ya de actualizar este concepto, de tal manera que contemple con más objetividad, la realidad de que el Estado también proporciona (suministra) al particular un elemento necesario para su actividad o de uso cotidiano (tracto sucesivo) como lo es el agua potable.

C A P I T U L O   T E R C E R O

MARCO LEGAL PARA EL COBRO DE LOS DERECHOS  
DE AGUA Y MEDIOS DE DEFENSA EN CONTRA DE LA  
DETERMINACION Y COBRO.

- CONSTITUCION
- LEY DE INGRESOS
- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- ACUERDOS DELEGATORIOS
- RECURSOS ADMINISTRATIVOS
- RECURSO DE REVOCACION
- RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.
- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
- JUICIO DE AMPARO

CONSTITUCION

Como es sabido, la base del sistema jurídico mexicano es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual derivan los derechos y obligaciones por medio de las cuales nos regimos en nuestra conducta social.

Al hablar de nuestras obligaciones como mexicanos, tenemos que reconocer necesariamente la consagrada en el Artículo 31 Fracción IV en la que se señala que debemos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por su parte el Artículo 115 Fracción IV; establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

"c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

En este punto cabe resaltar que la Fracción III del Artículo 115 señala cuales son los servicios públicos que tendrán a su cargo, dentro de los cuales destaca el inciso a) que se refiere al agua potable.

En los Artículos 31 fracción IV y 115 Fracción IV inciso c), se consagra la garantía de legalidad que constituye una garantía esencial en el derecho constitucional tributario de los cuales se derivan las leyes que regularán los impuestos y derechos.

De esta manera, tal y como lo señala Horacio García Belsunce (1), "El tributo, además de ser justo como garantía formal, debe ser justo como una garantía sustantiva innominada. Debe estar previsto en una ley formal y material la creación y configuración del hecho imponible o propuesto que hace nacer la

(1) García Belsunce Horacio A.- Temas de Derecho Tributario. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1982.- Pág. 80.

obligación de tributar; así mismo, la atribución del hecho imponible a un sujeto determinado; la determinación del sujeto pasivo o contribuyente; la alícuota o monto del tributo y también sus exenciones, sus ilícitos y sanciones".

La fuente de la garantía de legalidad se encuentra en el párrafo segundo del Artículo 14 Constitucional, que garantiza que nadie puede ser privado de sus propiedades si no es de conformidad con las leyes expedidas por el Congreso.

El principio de legalidad, en materia tributaria, puede enunciarse mediante el aforismo adoptado por analogía del derecho penal: " nullum tributum sine lege".

Además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, como lo dispone el Artículo 73 fracción VI, y para imponer las contribuciones necesarias a cubrir su presupuesto como lo dispone la fracción VII del numeral citado.

aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, Artículo 54 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.- Son las contribuciones que deberán pagar las personas físicas y morales que se beneficien en forma especial por las obras públicas proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal; Artículo 46 de la referida Ley de Hacienda.

APROVECHAMIENTOS.- Son los ingresos que percibe el Departamento del Distrito Federal por funciones de derecho público distintas de las contribuciones, de las participaciones federales, de los ingresos derivados del financiamiento y de los ingresos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; último párrafo del Artículo 10. de la Ley en comento.

PRODUCTOS.- Son las contra prestaciones por los servicios que presta el Departamento del Distrito Federal a sus órganos administrativos desconcentrados que corresponden a funciones de derecho privado o por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio

LEY DE INGRESOS.

"Los ingresos del Estado se originan generalmente, por las contribuciones que percibe y por los financiamientos que contrata"(2) (3)

Las contribuciones, en el ámbito del Distrito Federal se clasifican en:

IMPUESTOS.- Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las demás contribuciones; Artículo 2o. Fracción I del Código Fiscal de la Federación.

DERECHOS.- Son las contribuciones que se pagarán por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho público o por el uso o

(2) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1980.- Pág. 316.

(3) Idem.- Pág. 317.

privado que se cobrarán por la Tesorería del Distrito Federal; Artículo 10 del Ordenamiento legal en cita.

Cabe hacer la aclaración, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, que los recargos, las sanciones y los gastos de ejecución son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.

El monto estimado de los ingresos que obtendrá el Departamento del Distrito Federal, por concepto de tales contribuciones se establece año con año a través de la Ley de Ingresos expedida por el Congreso de la Unión.

Por lo que al presente año se refiere, la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1989, estima un ingreso de 5,828,662 millones de pesos.

Estableciéndose como una de las principales contribuciones del Distrito Federal, los ingresos provenientes de los derechos por la prestación de servicios de agua.

La Ley de Ingresos señala, en su Artículo 10. Fracción III punto 1; que por el año de 1989, el Departamento del Distrito Federal obtendrá en ese concepto un ingreso por 55,903 millones de pesos.

LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- En el Título IV, Capítulo III, Sección Tercera de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Ferderal, se regulan los elementos que componen los derechos de agua:

Los sujetos son:

- A.- Los propietarios o poseedores de los inmuebles en que se encuentren instaladas tomas de agua.
- B.- Las personas que usen o aprovechen el agua potable, en su carácter de responsables solidarios.
- C.- Las personas físicas y las morales, que usen o aprovechen agua residual tratada.

EL OBJETO.- Es el uso o aprovechamiento de agua potable o residual.

LA BASE.- Es el total de metros cúbicos de agua consumidos en un bimestre.

La determinación del consumo corresponde a la autoridad en principio, pero tratándose de las sociedades mercantiles y las sociedades y asociaciones civiles determinarán el derecho de agua que les corresponda por cada toma de las que sean usuarios y la pagarán utilizando los formatos de pago del derecho de agua, para ellos los contribuyentes efectuarán la lectura del medidor durante el último día hábil del bimestre de que se trate y la compararán con la lectura que efectuaron el último día del bimestre anterior, como lo dispone el Artículo III de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Cuando no se pueda determinar el consumo debido a la descompostura del medidor por causas no imputables al contribuyente, el derecho de agua se pagará conforme al consumo registrado por el promedio de los últimos seis meses; en caso de que la descompostura sea imputable al contribuyente, además se le aplicarán las

sanciones correspondientes, tal y como lo señala el Artículo 112 de la Ley de Hacienda citada.

También la autoridad podrá determinar el consumo por medio de la lectura de los aparatos medidores en períodos superiores a un bimestre, calculando el pago bimestral estimado que se efectúe en promedio el mismo consumo diariamente, según lo previsto por el Artículo 115 de la Ley en cita.

Las autoridades también podrán determinar presuntivamente el consumo de agua con apoyo en lo dispuesto por el Artículo 115-A de la Ley en cita, cuando:

I.- No tengan instalado medidor en alguna de las tomas de agua, tratándose de contribuyentes obligados a determinar su derecho de agua en los términos del Artículo 111 de esta Ley.

II.- Alguno de los medidores haya cambiado de lugar sin intervención de las autoridades competentes.

III.- No funcione el medidor y no se haya informado su descompostura dentro del plazo que establece

esta Ley.

IV.- Estén rotos los sellos del medidor o se haya alterado su funcionamiento.

Para los fines señalados anteriormente, las autoridades podrán utilizar cualquiera de los procedimientos contemplados por el Artículo 115-B; los cuales consisten en:

I.- Calculando la cantidad de agua que el contribuyente pudo obtener en forma permanente durante el período para el cual se efectúe la estimación.

II.- Con otra información obtenida por la autoridad fiscal en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

III.- Utilizando los medios indirectos de la investigación económica o de cualquier clase.

Cuando el contribuyente no esté conforme con la determinación del consumo señalado por las autoridades, podrá interponer el recurso de inconformidad, según lo dispone el Artículo 114 de la Ley en cita del

cual me ocuparé más adelante.

LA TARIFA:

A.- Tratándose del uso o aprovechamiento de agua potable en tomas de 13 mm de diámetro, se aplicará la prevista en el primer párrafo del Artículo 110 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la cual se integra de cuotas fijas, y cuotas para aplicarse sobre los metros cúbicos que excedan del límite inferior.

B.- Tratándose de tomas domésticas mayores de 13 mm. de diámetro, se aplicará la tarifa prevista en el segundo párrafo del citado Artículo.

C.- De conformidad con el Artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforma la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1988; los Derechos de Agua en tomas de uso no doméstico, cualquiera que sea su diámetro de entrada, se pagarán conforme al costo real de extracción, conducción y distribución por metro cúbico, que asciende a la cantidad de \$620.00.

En cualquiera de estos casos la cuota bimestral mínima por el uso o aprovechamiento del agua potable será la equivalente al 50% de una cuota diaria del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

D.- Por lo que se refiere al agua residual tratada, se establece un valor fijo por cada metro cúbico consumido según se trate de toma engarza o de toma en el predio, como lo dispone el Artículo 110-A de la Ley en comento.

PLAZO DE PAGO BIMESTRAL.- Se efectuará dentro de los 20 días de calendario siguientes, de conformidad con el Artículo 110 de la Ley de Hacienda.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.- Ambos ordenamientos legales son de aplicación supletoria a la materia fiscal del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 10. de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

En términos generales son aplicados en cuanto a cuestiones de procedimiento.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Se establece en el Artículo 3o. Fracción VIII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones de la Tesorería del Distrito Federal, para atender, primordialmente, las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

En relación con las atribuciones del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, las mismas podrán ser asignadas y distribuidas a unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados, de conformidad con el señalamiento específico del Reglamento Interior (Artículo 4o.).

Ahora bien, ¿ Cuáles son las atribuciones que serán auxiliadas por la Tesorería ?.

El Artículo 19 nos habla del despacho de los asuntos en materia de Hacienda, de los cuales analizaremos los relativos a las fracciones XIV, XV, XVI, XVII y XVIII, por ser las que revisten mayor interés para el tema de estudio del presente trabajo.

La Fracción XIV del Artículo en comentario nos habla de la atribución de "Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros arbitrios señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes y disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como aplicar los mencionados ordenamientos..."

En la Fracción XV, se habla de la atribución de "Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y demás disposiciones fiscales de la Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

La Fracción XVI, hace referencia a la recaudación de "los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal, con fundamento en las leyes y los acuerdos respectivos"; esta Fracción resulta aplicable para el caso de la fundamentación del cobro de los derechos de agua correspondientes a los pozos artesianos existentes en el Distrito Federal, cuya regulación, como se señaló en el capítulo anterior, es de carácter federal, pero que por razones de tipo

administrativo y a cumplimiento del principio de que las contribuciones deben ser fáciles en su recaudación, se encomiendan a las autoridades del Distrito Federal.

En cuanto a la Fracción XVII, establece como atribución "Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal; así como recibir y resolver las solicitudes de reconsideración y condonación en caso de las multas fiscales".

Finalmente, la Fracción XVIII, nos habla del ejercicio de la "facultad económica coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal".

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- Como se vió, el Artículo 4o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; preve que la designación y distribución de las atribuciones se señalarán en el Reglamento Interior.

De esta manera, establece el Artículo 1o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal que: "El Departamento del Distrito Federal, como

dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan, su Ley Orgánica y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

En el Artículo 2o. del Reglamento, se señalan las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados, con los que cuenta el Departamento del Distrito Federal, entre las que se encuentra la Tesorería.

El Artículo 8o. del Reglamento, precisa las atribuciones, de cuyo despacho se encargará la Tesorería de las cuales estudiaremos, las vinculadas directamente con este estudio y son las Fracciones VI, VII, IX, X y XI.

FRACCION VI.- Coordinar la administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro de las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios; así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal.

FRACCION VII.- Administrar las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los ingresos federales coordinados, con base en los Acuerdos del Ejecutivo Federal y del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

FRACCION IX.- Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal, así como los créditos fiscales de carácter federal en los términos de los Acuerdos del Ejecutivo Federal.

FRACCION X.- Imponer las sanciones que corresponden por infracciones a disposiciones fiscales del Distrito Federal y demás ordenamientos de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al propio Departamento.

El ejercicio de tales atribuciones le compete al Tesorero del Departamento del Distrito Federal, el cual tiene a su cargo diversas dependencias entre las que se encuentran la Administración Tributaria, las Administraciones Tributarias Regionales, las Administraciones Tributarias Locales (Artículo 32 del

Reglamento); la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial (Artículo 33 del Reglamento) y la Subtesorería de Fiscalización (Artículo 35 del Reglamento).

FRACCION XI.- Recibir, tramitar y resolver en el ámbito de su competencia, los recursos administrativos que interpongan los contribuyentes, así como las solicitudes de cancelación y condonación de las multas derivadas de la aplicación de las disposiciones fiscales y administrativas vigentes en el Distrito Federal y de las relativas a las contribuciones federales coordinadas entre el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta atribución se realiza por conducto de la Procuraduría Fiscal de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 36 del Reglamento.

ACUERDOS DELEGATORIOS.- Establece el Artículo 7o. del Código Fiscal de la Federación que "Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior.

Los acuerdos delegatorios, al ser disposiciones fiscales de carácter general publicados en el Diario Oficial, serán de observancia general; y cuando estas disposiciones establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, son de aplicación estricta; como lo señala el Artículo 5o. de la disposición legal invocada; continúa señalando el citado numeral, que se considerará que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

El segundo párrafo del citado Artículo 5o., establece "Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal".

En el orden de ideas referido, el Artículo 4o. del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, establece "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que

debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior".

De conformidad con lo expuesto, los Acuerdos deberán ser cumplidos por todas las personas que están en su esfera de aplicación, por que de él derivan derechos y obligaciones, como de cualquier otro ordenamiento legal.

En primer lugar, nos referiremos al Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de éste último en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de Diciembre de 1983.

El objetivo de este Acuerdo es que el Departamento del Distrito Federal asuma las funciones operativas de administración de ingresos federales, entre otros, como lo señala el numeral Segundo, Fracción VII, del derecho Federal, por el uso o aprovechamiento de agua distinta de la de los distritos de riego, tratándose de pozos ubicados en el Distrito Federal.

La administración de que se habla, es en relación a la recaudación, comprobación,

determinación y cobranza de las contribuciones, así como de los accesorios; incluyendo las facultades de verificación y comprobación, en términos generales que las autoridades del Distrito Federal ejerzan sus facultades fiscales en relación con las contribuciones de carácter federal; las cuales serán ejercidas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y por quienes conforme a las disposiciones locales tengan facultades para administrar contribuciones (numeral cuarto).

El numeral Décimo Sexto, señala "En materia federal de derechos, para el cobro correspondiente del derecho por el uso o aprovechamiento de agua distinta de la de los distritos de riego, tratándose de pozos ubicados dentro del Distrito Federal, señalado en la Fracción VII del Punto Segundo de este Acuerdo, el Departamento ejercerá las funciones operativas inherentes a la administración, recaudación, comprobación, inspección y cobranza del citado derecho, en los términos de la fracción II del Artículo 227 de la Ley Federal de Derechos". (pozos artesianos).

Tratándose de los recursos administrativos, establece el numeral Décimo Séptimo, que el Departamento tramitará y resolverá los establecidos

en el Código Fiscal de la Federación; en relación con actos o resoluciones del Departamento; pero reservándose la Secretaría de Hacienda interponer el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, (este órgano ya no conoce actualmente de dicho recurso, pues el mismo es competencia ahora de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, por lo que resulta necesario reformar la disposición en comentario; y el recurso de revisión fiscal ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se establece en el numeral Décimo Noveno Fracción VII.

Por lo que se refiere a la materia fiscal del Distrito Federal, el Artículo 12 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece la facultad de delegar atribuciones a cargo de los secretarios generales, secretarios generales adjuntos, oficial mayor, tesorero, contralor general, delegados, coordinadores generales, procurador fiscal, directores generales, directores y demás titulares de las unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados, en otros funcionarios, previo acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

De este tipo de acuerdos, es el "Acuerdo por el que se delegan diversas facultades en materia fiscal a los CC. Tesorero, Procurador Fiscal, Subtesorero de Fiscalización y en los Subprocuradores del Departamento del Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1985.

Acuerdo del que destacan los puntos que se citan a continuación:

El Segundo punto del acuerdo en cita habla de las facultades concedidas al Procurador Fiscal del Distrito Federal para tramitar y resolver las consultas, solicitudes de exención y las solicitudes de caducidad y prescripción.

Por lo trascendente del contenido del Numeral Tercero, considero necesaria su transcripción:

"TERCERO.- Se delegan en los Subprocuradores de Juicios, de Recursos Administrativos y de Servicios Jurídicos de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, las facultades de:

- I.- Representar en juicio los intereses de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, en materia de contribuciones locales y federales coordinadas a que se refieren los Acuerdos señalados en el Numeral anterior; (el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, para su Coordinación en Impuestos Federales, publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1978, pero que no se refiere a nuestra materia de estudio; y el anteriormente citado).
  
- II.- Tramitar y resolver los recursos administrativos que interpongan los contribuyentes, respecto de las contribuciones mencionadas con antelación.
  
- III.- Tramitar y resolver las solicitudes de declaratoria de exención que en los términos de las disposiciones legales aplicables formulen los

interesados, respecto a las contribuciones previstas en las Leyes de Ingresos y de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y;

IV.- Tramitar y resolver las solicitudes de caducidad y prescripción que formulen los interesados, respecto de las contribuciones establecidas en las Leyes de Ingresos y de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como de las federales coordinadas a que se refieren los Acuerdos mencionados en el numeral anterior.

En este numeral, se encuentra la competencia de la tramitación de los recursos administrativos, de una autoridad administrativa, lo cual se traduce en la propia revisión de los actos que emite, aún cuando sea por conducto de otros órganos, circunstancia que se traduce en una (a veces teórica) forma de dirimir en una forma más rápida las irregularidades en la emisión de los actos administrativos de la autoridad, sin llegar a una controversia judicial, en la cual la que revisa los actos, sea una autoridad diferente a la que emite los actos.

El Punto Cuarto, se refiere a las funciones que se delegaron en el Subtesorero de Fiscalización, entre las que se encuentran la determinación, liquidación y notificación de contribuciones omitidas de sus accesorios, la imposición de sanciones por infracciones a disposiciones fiscales.

Por último, estudiaremos el "Acuerdo por el que se delegan las facultades que se indican a los ciudadanos Administrador Tributario Regional, Contralor Interno y Directores de Area", publicado en el Diario Oficial el 7 de abril de 1987.

En este acuerdo, se establecen específicamente las autoridades encargadas de administrar los derechos de agua.

Tratándose de pozos artesianos, corresponde, además de al C. Tesorero y al Administrador Tributario, al Director de Recaudación de la Administración Tributaria de la Tesorería del Distrito Federal, tal y como lo establece el Numeral Tercero, Fracción II, la recaudación; y al Director de Liquidación y Cobranza de la Administración Tributaria, determinar y notificar los créditos; las diferencias y accesorios, imponer sanciones

por infracciones a disposiciones fiscales y hacer efectivos dichos créditos a través del procedimiento administrativo de ejecución como se desprende del Numeral Cuarto Fracciones I a IV.

En cuanto a los derechos de agua, de contribuyentes mayores (industrias, comercios, salvo casas habitación con tomas de 13 mm.); igualmente al caso de los pozos artesianos, la competencia en cuanto a su administración corresponde a los Directores de Recaudación y de Liquidación y Cobranza de la Administración Tributaria de la Tesorería.

En cuanto a los derechos de agua, de contribuyentes distintos de los señalados, establece el Numeral Décimo Primero, que la administración de ellos corresponde a los Administradores Tributarios de Operación Regional y Administradores Tributarios Locales, en cuanto a la determinación, notificación, recaudación de las contribuciones de mejoras y derechos señalados en la Ley de Hacienda y de Ingresos; así como las diferencias de ellos y sus accesorios, imponer sanciones por infracciones a disposiciones fiscales; así como hacer efectivos a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, como se precisa en las Fracciones I inciso a), III, IV, V y IX

del referido Numeral.

Cabe hacer la aclaración que las funciones antes citadas las efectúan las Administraciones Tributarias Locales, en virtud de que las Administraciones Tributarias de Operación Regional, realizan una función de coordinadoras con respecto a las primeras.

Para el efecto de determinar con mayor precisión los contribuyentes que serán atendidos y controlados por la Administración Tributaria (Central), se establece que en derechos de agua serán controlados por la misma, los usuarios que en el primer bimestre de 1987 tuvieron un consumo de 1,500 m<sup>3</sup> o más excepto cuando se trata de régimen de propiedad en condominio y los usuarios sin medidor, cuyo diámetro de la toma sea de 32mm o más; y, respecto del derecho federal de agua, serán todos los usuarios de los pozos, conocidos como "artesianos", tal y como lo establecen los puntos 3 y 4 de la Circular Número 8 de fecha 13 de mayo de 1987, emitida por el Tesorero del Departamento del Distrito Federal, que se agrega como apéndice a este trabajo.

Medios de defensa que el contribuyente puede hacer valer cuando no está conforme con el cobro

de los derechos de agua.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Gabino Fraga, define el recurso administrativo "como un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule, o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo" (4).

Por su parte, Hector Fix Zamudio, concluye después de un extenso análisis a diversas definiciones del mismo", que el recurso administrativo es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo" (5)

(4) Ibidem.- Pág. 433.

(5) Fix Zamudio Hector. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, editado por el Colegio Nacional, Ira. Edición, México 1983.- Pág. 45.

Considera Emilio Chuayffet Chemor, que los recursos son "una forma especial de impugnación de los actos administrativos que provocan una controversia que resuelve finalmente una de las partes: la administración pública" (6).

Finalmente, el Diccionario Jurídico Mexicano, lo define como "un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o resolución administrativa". (7)

Para el caso que analizamos, el recurso es un derecho del particular para impugnar los actos administrativos que afectan sus derechos o intereses; el cual se tramita ante una autoridad administrativa, con la finalidad de que ésta revise su propio acto y lo revoque, anule o modifique a través de una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo.

(6) Chuayffet Chemor Emilio, Derecho Administrativo, Universidad Nacional de México. México 1983, Primera Reimpresión.- Pág. 64.

(7) Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Tomo VII.- Pág. 369.

Los elementos característicos del recurso son; de conformidad con la Tesis Jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en el Apéndice de Jurisprudencia de los años 1917 a 1975, 3ra. parte, tomo II, pág. 837. "La existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a responder"

Básicamente, señala Emilio Chauyffet, existen dos tipos de recursos: " el recurso jerárquico, del cual conoce la autoridad superior a la responsable; y el de revocación, que resuelve la misma autoridad que dictó el acto". (8)

El Artículo 114 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal preceptúa, "cuando el contribuyente de derecho de agua no esté conforme con

(8) Chauyffet. Opus Cit.- Pág. 64.

el consumo señalado por las autoridades fiscales, podrá interponer el recurso de inconformidad en los términos de esta Ley".

Por su parte el Artículo 11 de la referida Ley establece: "Contra las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales, los contribuyentes podrán interponer los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación; así como el recurso de inconformidad cuando se señale en esta Ley el que se tramitará en los mismos términos que el recurso de revocación. El recurso de inconformidad deberá agotarse previamente a la promoción del Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal".

Al hablarse del consumo, contra el cual puede interponerse el recurso administrativo de inconformidad, se habla de una situación por demás difícil de enfrentar, tanto para el contribuyente como por la autoridad, ésto obedece a que los medidores del consumo de agua son aparatos altamente falibles, en virtud de la facilidad de ser alterados por los contribuyentes y por que el paso del aire por la tubería también es registrado como consumo por esos aparatos, de tal manera, que en los casos en que cuando no hay agua en las tuberías

las personas dejan abierta la llave con un recipiente esperando la caída del agua, pero ignoran que el paso del aire también está siendo registrado como si se tratara de agua.

Esta situación resulta paradójica, pues cuando se le hace el cálculo para el pago del citado derecho reporta un consumo elevadísimo, lo cual ocasiona que los contribuyentes impugnen los recibos que aparecen un una cantidad demasiado elevada.

Al lado opuesto de la situación antes descrita, aparece la alteración de los medidores para que no registren los elevados consumos que realizan comercios, industrias, y claro está, no se excluye el caso de algunos particulares, que aparte de ocasionar un daño económico, ocasionan un daño ecológico, pues junto con los grandes volúmenes que se pierden por las fugas de agua; considero que aún podrían ser más grandes las pérdidas por dicha alteración, ocasionando una injusta situación para las personas que cumplen y que resulta difícil de determinar.

Cabe señalar además que las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal, no cuentan

con el suficiente elemento humano que les permita mandar "leer" en los medidores el consumo de agua a cargo de los contribuyentes, amén de que hay un sin fin de inmuebles que carecen de dichos aparatos ya sea por que no hay producción suficiente de los mismos o simple y sencillamente porque no lo solicitan al resultarles más conveniente pagar con cuotas fijas.

La disertación apuntada servirá de base para saber que la inconformidad por el consumo de agua resulta sumamente difícil de abordar, sobre todo, por que los registros de consumo, ya sean por lectura del medidor o por cálculo estimativo son tomados por las autoridades por regla general como inamovibles, por ello, considero que la falta de elementos con los cuales poder obtener un dato preciso al respecto es consecuencia de que siempre exista malestar por ambos lados al tratar un problema de esta naturaleza.

Por otra parte las impugnaciones de esta naturaleza son obligatorias antes de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De conformidad con el Reglamento Interior la autoridad facultada para tramitar el recurso de inconformidad es la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal. El recurso será substanciado como si se tratara del recurso de revocación y debe interponerse antes de acudir a juicio.

La resolución que se dicta en la mayor parte de los casos confirma la original determinación por diversas circunstancias, entre las que se cuentan, error de la tramitación por falta de pruebas que acrediten el dicho del promovente, y por una mal entendida política por parte de las autoridades de confirmar sus actos.

Emilio Chauyffet Chemor señala que "aún cuando las denominaciones varien, básicamente pueden compendiarse todos estos medios de defensa, en dos tipos; el recurso jerárquico, del cual conoce la autoridad superior a la responsable, y el de revocación, que resuelve la misma autoridad que dictó el acto" (9).

Al respecto considero que debe hacerse una distinción entre la revocación como el acto

(9) Idem.

administrativo en que la autoridad emisora del acto lo deja sin efectos y el recurso administrativo de revocación, el cual, después de ser analizado el acto, es dejado sin efectos.

EL RECURSO DE REVOCACION.- Su tramitación ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, es opcional, pues el contribuyente puede optar por agotarlo o por impugnar la resolución de que se trate directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Dicho recurso cumple con las mismas reglas para su interposición que cuando se trata de la materia fiscal federal. De esta forma resultan aplicables los Artículos 18, 116, 117, 130 a 133 del Código Fiscal de la Federación, por disposición expresa del Artículo 10. de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Como lo señala el Artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, además de los requisitos que el mismo establece deben cumplirse los señalados en el diverso 18, para la promoción del recurso de revocación.

El Artículo 18 del Código Fiscal Federal

dice que:

I.- Constatar por escrito.

II.- a).- Señalar el nombre de quien promueve; la denominación o razón social si se trata de persona moral.

b).- El domicilio fiscal

c).- El Registro Federal de contribuyentes (para nuestra materia viene siendo el número de cuenta con el que tributa).

III.- a).- Señalar la autoridad a la que se dirige (autoridad emisora del acto).

b).- El propósito de la promoción (pretensión).

IV.- En su caso,

a).- Domicilio para oír y recibir notificaciones.

b).- La persona autorizada para recibirlas.

V.- Firma del interesado o de quien esté legalmente autorizado.

Cuando falta alguno de los requisitos del I al IV, las autoridades están obligadas a requerir al promovente para que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido, el plazo se computará a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación que se le haga, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 134 Fracción I del Código Fiscal de la Federación. En caso de incumplimiento la promoción se tendrá por no presentada.

La falta de firma en la promoción ocasiona que automáticamente se tenga por no presentada la promoción; en primer lugar, por que no aparece externado el consentimiento para emitirlo como lo establece el Artículo 1803 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia

federal; y, en segundo lugar por que no puede ser atribuido tal documento a la persona cuyo nombre aparece como promovente, como se desprende del Artículo 204 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por otra parte, aún cuando aparezca firmada la promoción, ésta deberá corresponder al interesado o a quien esté legalmente autorizado para ello, tal y como lo señala el Artículo 19 del Ordenamiento Legal en cita, "En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y notificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario".

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a la persona o personas que a su nombre reciban notificaciones. La persona así autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos".

Estas facultades son propias de un poder general para pleitos y cobranzas como aparece consignado en el Artículo 2554 del Código Civil citado;

en este aspecto Emilio Chauyffet señala "que tanto la legislación como la jurisprudencia han procurado simplificar formulismos y exigencias de expresión, a fin de que los recursos se resuelvan con eficacia y rapidez" (10), de lo que tenemos un claro ejemplo.

Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fué otorgada a más tardar en la fecha en que se presenta la promoción como lo señala el referido Artículo 19 del Código Fiscal.

Además de los requisitos antes descritos el Artículo 122 del Código Fiscal Federal establece que en el recurso deberán señalarse:

I.- El acto que se impugna, detallándolo en forma clara y precisa, y sobre todo resulta de gran importancia señalar el número de cuenta.

II.- Los agravios que le cause el acto impugnado.

(10) Ibidem.- Pág. 63

III.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

El propio numeral dispone que "cuando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de 5 días lo indique, en caso de incumplimiento, se tendrá por no presentado el recurso" o en el caso de las pruebas se tendrán por no ofrecidas último párrafo Fracción IV Artículo 123.

En mi opinión no debería existir esta diferencia de términos, sino que deberían estar unificados a 10 días, lo anterior, para dar una mejor oportunidad a los promoventes de efectuar una correcta defensa, especialmente en lo que se refiere a la aportación de pruebas, para que de esta forma se contara con un plazo que permita recabarlas con menos precipitación.

Continúa señalando, el citado numeral, que" cuando no se gestione en nombre propio, la representación de los interesados deberá recaer en licenciado en derecho". Esto con la finalidad de que los afectados por el acto administrativo sean adecuadamente defendidos.

Preceptúa el Artículo 123, que al escrito de interposición del recurso, se deberá acompañar:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de personas morales. (ver último párrafo del Artículo 122).

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

III.- Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fué por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Cuando no se acompañen estos documentos procederá la autoridad a requerirlos en cumplimiento a lo ordenado por el numeral 122 antes citado.

El Recurso Administrativo de Revocación se podrá interponer, (Artículo 116 Fracción I) contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal (en esta caso local).

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir, en este caso, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como se desprende de los Artículos 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación en relación con el diverso 11 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

El recurso será procedente, de conformidad con el Artículo 117, contra resoluciones definitivas que:

I.- Determinen contribuciones o accesorios y

II.- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a derecho.

El recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro

de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación; como lo dispone el numeral 121.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 36 Fracción I del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, el recurso administrativo deberá ser presentado ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, de conformidad con lo antes expuesto, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos.

Es improcedente el recurso, Artículo 124, cuando se haga valer contra actos administrativos que:

I.- No afecten el interés jurídico del recurrente.

II.- Sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.

III.- Hayan sido impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

IV.- Se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

V.- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

VI.- En caso de que no se amplie el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la Fracción II del Artículo 129 de este Código.

VII.- Si son revocados los actos por la autoridad.

LAS PRUEBAS.- En los recursos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante la absolucón de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos, como lo expresa el Artículo 130 del referido Código.

Los párrafos 2o. y 3o. de la Fracción IV del Artículo 123 señalan:

"Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueden tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las contancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas".

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso 2o. párrafo del Artículo 130.

La valoración de las pruebas se harán conforme a las reglas establecidas en el citado numeral y con apoyo además en el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En cuanto a la resolución, la autoridad deberá dictarla y notificarla en un término que no exederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición, del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado, Artículo 131 del Código Fiscal.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado, segundo párrafo del Artículo 131 citado.

Esta circunstancia se confirma con lo dispuesto en el Artículo 37 del referido Código; mismo que textualmente establece:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá

considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no ~~se~~ dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dict~~e~~."

La resolución del recurs~~o~~ se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pr~~o~~curando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará el exámen de dicho punto, Artículo 132.

La autoridad podrá corregir~~se~~ los errores que advierta en la cita de los preceptos que ~~se~~ consideren violados y examinar en su conjunto los agravi~~os~~, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin ~~de~~ resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igual~~mente~~ podrá revocar los actos administrativos cuando ~~advierta~~ una ilegalidad manifiesta y los agravios sean suficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los moti~~vos~~ por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcanc~~e~~ de su resolución (suplencia de la queja), Ar~~t~~ículo 132, segundo párrafo.

No se podrá revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente, último y penúltimo párrafos del Artículo 132.

Artículo 133.- La resolución que ponga fin al recurso podrá:

I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo (de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 202 y 203 del Código Fiscal), en su caso.

II.- Confirmar el acto impugnado.

III.- Mandar reponer el procedimiento administrativo.

IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado

V.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el Artículo 67 de este Código

EL RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.- Previsto en el Artículo 116 Fracción II, procederá de conformidad con el Artículo 118, contra los actos que:

I.- Exija el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el Artículo 21 de este Código.

II.- Se dicte en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.

III.- Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el Artículo 128 de este Código.

IV.- Determinar el valor de los bienes embargados a que se refiere el Artículo 175 de este Código.

El artículo 126 del Código Fiscal Federal dice que:

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se hará valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal, lo que implica que será dicha oficina ejecutora la que resuelva; sin embargo por lo que al Distrito Federal se refiere, si bien el recurso se puede interponer ante la autoridad ejecutora corresponde resolverlo en todos los casos a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

Este recurso será improcedente, contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros, como lo dispone el segundo párrafo del Artículo 126.

Cuando se haga valer este recurso en contra de la Fracción II del Artículo 118, las violaciones cometidas antes del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de lo previsto en el Artículo 129; casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo, como lo dispone el Artículo 127.

Se establece en el segundo párrafo del citado Artículo 127 que, si las violaciones tuvieran lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratara de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

El Artículo 128 señala: El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen

los bienes a favor del fisco federal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales lo harán valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

Cabe señalar que este recurso es de agotamiento obligatorio, previo a la interposición del Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en lo que a derechos de agua se refiere, con base en los Artículos 120 del Código Fiscal de la Federación y 11 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, esta cuestión no ha sido admitida por el citado Tribunal, el cual ha sostenido en su precedente publicado el día 21 de diciembre de 1987 en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, un criterio diferente, como se observará en el precedente que se transcribe:

"RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO, ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.- Interposición Del.- De conformidad con el Artículo 11 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que en su parte conducente estatuye que en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales, los contribuyentes podrán interponer los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, resulta

optativo para ellos dicha interposición, por lo que no es obligatorio agotarlo antes de la demanda de nulidad, ante este Tribunal.

Recurso de Revisión Núm.707/85-4954/95  
Actor: María Blanca Llarena Vda. de Pontones su Suc.  
Magistrada Ponente: Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.  
Secretaría: Lic. María Carrillo Sánchez.  
Sesión del 2 de abril de 1987"

El precedente citado, va en contra de lo dispuesto por el Artículo 120 del Código Fiscal citado, y contra la esencia de lo dispuesto por el Artículo 11 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a pruebas, improcedencia y efectos de la resolución, son aplicables al Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, las mismas que se aplican al de Revocación, con la única salvedad de que desde luego las pruebas deberán tender a demostrar que el crédito se ha extinguido, que es inferior al exigido, que el procedimiento administrativo de ejecución ha sido ilegal, etc.

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Gabino Fraga manifiesta, que el "control que la Administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos... es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efectos, y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes"(11).

"Por esta razón las legislaturas de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y

(11) Fraga Gabino.- Opus Cit.- Pág. 442.

decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración, de ahí el surgimiento del Contencioso Administrativo"(12).

Emilio Chuayffet señala que la "función del recurso administrativo ha sido mal interpretada por las autoridades responsables de resolverlos. Lejos de constituir una segunda oportunidad para que la administración pública revise la regularidad de sus actos, se han convertido en la fase terminal del procedimiento administrativo, que casi mecánicamente confirma las decisiones impugnadas, de ahí la necesidad del control jurisdiccional"(13).

Adolfo Merkl dice que la Justicia Administrativa "ha significado, queriendo o sin querer, un voto de desconfianza para la administración y un voto de confianza para la justicia" (14).

(12) Idem.

(13) Chauayffet.- Opus Cit.- Pág. 65

(14) Merkl Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editora Nacional 1980.- Pág. 470.

Por ello, la justicia administrativa representa "el medio técnico-jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos dependientes a la fiscalización de órganos independientes, ofreciendo, así, ocasión para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos". (15).

Héctor Fix Zamudio considera necesario distinguir entre justicia y jurisdicción administrativa.

Justicia administrativa se entiende "como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa"(16).

"Jurisdicción administrativa es la función pública que tiene por objeto resolver las

(15) Merkl.- Opus Cit.- Pág. 473.

(16) Fix Zamudio.- Opus Cit.- Pág. 53

controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial”(17).

También señala Fix Zamudio, que con independencia del órgano público, los tribunales que ejercen esta función deben distinguirse entre los que tienen un carácter especializado como jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo; y los integrantes de la jurisdicción ordinaria o judicialista.

Por otra parte, la extensión de las facultades de los tribunales administrativos se distinguen tres sectores (18).

1.- Jurisdicción Retenida.- Se realiza por organismos situados dentro de la esfera de la administración activa, pues si bien posee cierto grado

(17) Idem.- Pág. 54

(18) Ibidem.- Págs. 58 a 60.

de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias, sino que requieren de la homologación, es decir, de su reconocimiento, por parte de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

2.- Jurisdicción Delegada.- Se configura cuando el órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la Administración, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la propia administración, si bien con una autonomía mayor que la del antes mencionado, pues la Ley les ha delegado las facultades jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autoridades administrativas.

3.- Jurisdicción dotada de Plena Autonomía.- Se configura cuando el órgano resuelve las controversias administrativas, pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera formal con la administración activa.

En cuanto a los fallos que pronuncian se dividen en jurisdicción de nulidad y de plena

jurisdicción.

Jurisdicción de Nulidad.- Es la prevalecte, implica únicamente la nulidad del acto o la resolución impugnados, a fin de que la autoridad administrativa que las expidió las sustituya por otras providencias, de acuerdo con los lineamientos de la resolución jurisdiccional.

La Plena Jurisdicción.- Se pronuncia, si procede una condena específica a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del particular reclamante (no debe confundirse con la plena autonomía antes detallada con la que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

De todo lo hasta aquí expuesto podemos concluir, que la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal obedece a la necesidad de un órgano imparcial que resuelva las controversias entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares, el cual cuenta con una jurisdicción dotada de Plena Autonomía y cuyos fallos pronunciados cuentan con Plena Jurisdicción, como en los casos en que

el Tribunal ha declarado en sus sentencias que la Tesorería del Distrito Federal está obligada a tomar en cuenta el monto de las exenciones que otorgara en años anteriores, al momento de realizar la nueva determinación del valor catastral.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Este Tribunal se compone de una Sala Superior, y de tres Salas Ordinarias.

Corresponde a la Sala Superior (Artículo 19 de la Ley del Tribunal):

- 1.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal.
- 2.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas.
- 3.- Resolver el recurso de Reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior.

4.- Conocer de ~~las~~ exitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley.

5.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba ~~sustituirlos~~; y.

6.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados instructores y ponentes.

La competencia de ~~las~~ Salas Ordinarias según se consigna en el Artículo ~~21~~ de la Ley en comentario, consiste en conocer de:

1.- Los juicios en ~~contra~~ de los actos administrativos, que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los participantes.

2.- Los juicios en contra de resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de su ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

3.- Los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 días naturales a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

Resulta interesante el planteamiento de esta fracción, en virtud de que, como se recordará de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 10. de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; también son aplicables las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, disposición que nos habla de la negativa ficta prevista en el Artículo 37 y confirmada en el Artículo 131, segundo párrafo; de donde se desprende que, en tratándose de promociones relacionadas con alguna contribución contenida en la citada Ley de Hacienda,

deberán transcurrir más de cuatro meses para que el contribuyente pueda impugnar el silencio de la autoridad, ante ese Tribunal.

4.- Las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

5.- El recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala.

6.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

7.- Los demás que señale la Ley.

Son partes dentro de este proceso:

1.- El actor.

2.- El demandado. Tiene ese carácter:

a).- El Departamento del Distrito Federal, representado por

el Jefe del mismo.

b).- Los delegados del Departamento del Distrito Federal; así como Directores Generales del mismo a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

c).- Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen.

d).- El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a

lo dispuesto en el Artículo 21 de esta Ley.

3.- El tercero perjudicado, o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

La substanciación del juicio ante el Tribunal sigue las reglas generales de todo proceso, las cuales han sido descritas en términos generales con anterioridad.

En cuanto a la demanda, las diferencias radican, en que debe señalarse el nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay; y, la fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado; además cuando falta la firma en la promoción, la misma se tendrá por no hecha, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 25 de la Ley que rige el Tribunal.

Por lo que toca a la demanda es importante resaltar las elaboradas por los defensores de oficio del Tribunal, que tienen su fundamento en el contenido del Artículo 51 del ordenamiento legal en cita toda vez que en él se refleja el objetivo de la creación

de ese Tribunal que es "dotar a los ciudadanos de la capital de la República, de un órgano jurisdiccional con plena autonomía e independencia para proteger sus derechos e intereses, con un marcado sentido de justicia popular" (19), "además desde el día 17 de julio de 1971 en que entró en función el Tribunal, contó con un cuerpo de defensores de oficio, ya que la creación del mismo data del 17 de marzo de 1971 en que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación"(20).

Con objeto de ilustrar lo señalado en el párrafo precedente, se transcribe el referido Artículo 51:

(19) Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.- Justicia para el Pueblo.- Editado por el propio Tribunal. No se precisa año de la edición.

(20) Vázquez Galván Armando y Agustín García Silva.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.- Ediciones Orto, S.A., México 1977.- Pág. 15.

"Las formas impresas de demanda se proporcionarán por el Tribunal, el que tendrá personal suficiente para llenarlas con los datos que les proporcionen los interesados y con los que obtengan al informarse, aún telefónicamente con las autoridades del Departamento del Distrito Federal a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto impugnado. Estos servicios serán gratuitos, así como los del defensor comisionado por el Tribunal".

La demanda será desechada, conforme lo dispone el Artículo 53, cuando:

1.- El acto impugnado se haya dictado de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal.

2.- Si se encuentra una causal de sobreseimiento.

3.- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de 5 días no lo hiciera. La oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquéllas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el Artículo 50.

La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier momento, en tanto se pronuncia sentencia, Artículo 58; y se otorgará si se garantiza el interés fiscal ante la Tesorería del Distrito Federal, con cualquiera de las siguientes formas:

1.- Depósito en efectivo.

2.- Prenda o hipoteca.

3.- Embargo de bienes.

4.- Fianza.

En materia de pruebas se siguen las reglas generales contenidas en los Artículos 62 a 70 de la Ley del Tribunal y las contenidas en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal como lo

establece el Artículo 24 de ese Tribunal.

El juicio es improcedente (Artículo 71):

1.- Contra actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal.

2.- Contra actos del propio Tribunal.

3.- Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas.

4.- Contra actos que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior.

5.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquéllos

contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta Ley.

6.- Contra actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuya impugnación mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite.

7.- Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente.

8.- Cuando de las constancias de autos apareciera claramente que no existe la resolución o acto impugnado.

9.- Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda sufrir efectos legales o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

10.- Contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando deben ser revisados de oficio y la Ley que lo rija fije el plazo para tal efecto.

11.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

Se sobreseera el juicio cuando, de conformidad con el Artículo 72 suceda que:

1.- El demandante desista del juicio.

2.- Durante el juicio apareciera o sobreviniera alguna causa de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior.

3.- Que durante el juicio el demandante muera, si el acto impugnado sólo afecta a una persona.

4.- Que la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del acto.

La audiencia tendrá por objeto desahogar pruebas, oír alegatos y dictar sentencia. La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia, Artículo 73 de la Ley que rige a ese Tribunal.

En la sentencia deberá analizarse la

existencia de causas de nulidad de los actos impugnados.

Las causas que contempla el Artículo 80 de la Ley que rige a ese Tribunal son:

- 1.- Incompetencia de la autoridad.
- 2.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.
- 3.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida.
- 4.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Establece el Artículo 81, que, de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia, ésto es, que cumpla con la condena específica que pronuncie el Tribunal, en atención a que se trata de una sentencia

dictada por un tribunal de plena autonomía que dicta sentencias de plena jurisdicción.

Emilio Chuayffet señala que, "Aún cuando se ha insistido en el Carácter del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como tribunal de simple anulación, con base en el Artículo 81; es válido afirmar que este órgano jurisdiccional puede ordenar a la autoridad administrativa que dictó el acto impugnado, los términos en que debe pronunciarse su nueva resolución". (21)

El cumplimiento de la sentencia se realizará una vez que haya sido declarada ejecutoriada, lo cual ocurre 10 días después de aquél en que surta efectos la notificación sin que hubiere sido recurrida, o una vez que hubiere sido resuelta la revisión, como lo señala el Artículo 86 y no se hubiere interpuesto medio de defensa posterior.

(21) Chuayffet, Opus. Cit.- Pág. 68.

En caso de incumplimiento de la sentencia procede el llamado recurso de queja, como lo dispone el Artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Para la tramitación de este recurso se da vista a la autoridad responsable para que en el término de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga.

La Sala que conozca del recurso requerirá a la autoridad el cumplimiento de la sentencia, y en caso de reincidencia le impondrá una multa.

Si persiste la autoridad en su incumplimiento, la Sala de conocimiento solicitará a la Sala Superior que por su conducto se comunique al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que como superior jerárquico de la autoridad renuente, comine a ésta a dar el debido cumplimiento y si aún persiste en la actitud de desacato, esa circunstancia se hará del conocimiento del Presidente de la República.

LOS RECURSOS.- La reclamación.- Procede contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de las

Salas o por los Magistrados, así como en los demás casos señalados en la Ley de ~~el~~ Tribunal en su Artículo 83.

La Ley establece este recurso contra los autos de desechamiento de la demanda, Artículo 53 Fracción III, segundo párrafo; los autos que concedan o nieguen la suspensión, Artículo 61, tercer párrafo; contra la sentencia que condene hacer efectiva la garantía, Artículo 62 y contra ~~el~~ desechamiento de pruebas, Artículo 75 Fracción V, segundo párrafo.

El recurso se interpondrá dentro de un término de 3 días contados a partir de la fecha de notificación. Ante ~~la~~ Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que ~~haya~~ dictado el acuerdo recurrido con expresión de agravios.

~~Se~~ dará vista a las partes para que en un término de 3 días manifiesten lo que a su derecho convenga.

EL RECURSO DE REVISION.- El Artículo 86 de la Ley que rige a ese Tribunal señala que procede contra resoluciones ~~de~~ las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio

o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento.

Se interpondrá ante la Sala Superior dentro del término de 10 días contados a partir de su notificación y se mandará correr traslado a las partes, para que expongan lo que a su derecho convenga en un término de 5 días.

Contra las resoluciones de la Sala Superior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 104 Fracción I-B Constitucional dentro del plazo de 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, en los términos del Artículo 87 de la citada Ley.

EL JUICIO DE AMPARO

En materia de derechos de agua, se puede acudir al amparo por dos razones principalmente; por la falta de proporcionalidad y equidad de la contribución y como una instancia adicional a los medios ordinarios para impugnar la resolución dictada con vicios de constitucionalidad, como son la falta de fundamentación y motivación.

Fix Zamudio considera "que el Juicio de Amparo contra leyes inconstitucionales (entendiéndose para el caso que nos ocupa, que dicha inconstitucionalidad proviene de la falta de proporcionalidad y equidad de la contribución, por violación a lo dispuesto por el Artículo 31 fracción IV Constitucional), tiene una doble configuración: como acción de inconstitucionalidad y como recurso de inconstitucionalidad"(22).

(22) Fix Zamudio Héctor.- Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano. Memoria de El Colegio Nacional, 1976, México 1977.- Págs. 155 a 159.

Como acción.- En virtud de que implica un ataque frontal y directo contra el ordenamiento legislativo, de manera que las disposiciones legales que se estiman contrarias a la Constitución se impugnan por medio de un verdadero proceso, en el cual figuran como contrapartes del quejoso los Organos del Estado que intervinieron en el procedimiento legislativo, es decir, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República por la promulgación y el Secretario de Gobernación por refrendar y ordenar su publicación, en los términos del Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Existen dos oportunidades para combatir en vía de acción tratándose de leyes autoaplicativas, es decir, de leyes que por su sola entrada en vigor afectan el interés jurídico del quejoso.

La primera oportunidad de impugnar la ley autoaplicativa se presenta dentro de los primeros 30 días a partir de la entrada en vigor de la misma, como lo dispone el Artículo 22 Fracción I de la Ley de Amparo.

La segunda oportunidad de impugnar la ley autoaplicativa se presenta con el primer acto de aplicación de la Ley, siempre que no hubiera sido impugnada con motivo de su entrada en vigor, como se señaló anteriormente; el plazo para combatirla es de 15 días hábiles como lo dispone el Artículo 21 de la Ley de Amparo.

Tratándose de leyes heteroaplicativas, es decir aquellas que sólo pueden ser combatidas con el primer acto de aplicación, sólo cuentan con esta oportunidad para ser impugnadas, el plazo con el que cuentan para hacerlo es de 15 días hábiles, como lo dispone el Artículo 21 de la Ley de Amparo, plazo que se empezará a contar desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la Ley del acto la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos.

En el caso de las leyes heteroaplicativas, sólo se entenderán consentidas si no se promueve contra ellas el juicio de amparo dentro de 30 días contados a partir de la iniciación de su vigencia y tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto

de aplicación en relación con el quejoso como lo señala el Artículo 73 Fracción XII segundo párrafo de la Ley de Amparo.

"Como Recurso de Inconstitucionalidad.- Se le designa así por que no combaten directamente el ordenamiento legal, sino la legalidad de una resolución ordinaria, y a través de ella se decide previamente si son inconstitucionales las disposiciones legales aplicadas por el Tribunal que pronunció dicha sentencia"(23).

Este supuesto tiene su fundamento a decir de Fix Zamudio, en el Artículo 133 Constitucional, el cual en su parte conducente señala: "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

(23) Fix Zamudio Héctor. Reflexiones sobre la Naturaleza Procesal del Amparo. Revista de la Facultad de Derecho de México, NO. 56; Tomo XIV, octubre-diciembre de 1964. Editado por la UNAM. México 1964.-Pags. 986 a 988

Fix Zamudio señala que en principio, cualquier juez debería resolver esa situación, pero que por tradición no se lleva a cabo, en consecuencia, cuando el reclamante o quejoso estima que un juez o tribunal ha dictado un fallo en el cual se contraviene lo dispuesto por el Artículo 133 Constitucional, al aplicar en su perjuicio un ordenamiento legal que estima contrario a la Constitución impugna dicha sentencia en juicio de amparo directo o de una sola instancia, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con las reglas de la competencia para el juicio de amparo contra sentencias judiciales. Esta cuestión de inconstitucionalidad debe ser resuelta previamente por el juez antes de resolver sobre la cuestión de fondo, como lo prevee el Artículo 166 Fracción IV segundo párrafo de la Ley de Amparo.

De las características antes apuntadas, podemos concluir que el ejercer el juicio de amparo en vía de acción conlleva a su tramitación como un amparo indirecto o bi instancial; y ejercitado como recurso implica su tramitación como amparo directo o uni instancial los cuales paso a describir brevemente.

EL AMPARO INDIRECTO.- A través de él se impugna la falta de proporcionalidad y equidad de

la contribución por considerarla inconstitucional, se fundamenta en los Artículos 116 a 121 y del 145 a 156 de la Ley de Amparo.

El proceso se inicia con la presentación de la demanda de amparo ante el Juez de Distrito, con ella se correrá traslado a las autoridades responsables y al tercero perjudicado (aquel que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado). Dichas autoridades deberán rendir su informe justificado, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 149 de la Ley de Amparo, informe que tiene efectos parecidos a una contestación de demanda en el juicio ordinario; la falta de éste informe establece la presunción de ser ciertos los actos reclamados, salvo prueba en contrario, es decir, se produce una situación similar a la rebeldía del demandado en el proceso ordinario.

La relación jurídico procesal establecida entre la demanda y el informe justificado produce los siguientes efectos: Establece el sujeto de la relación procesal y la fijación de la litis.

Sólo se admite la modificación de la demanda con posterioridad a la rendición del informe,

cuando del mismo aparezcan hechos o autoridades diversas de las que hubiere tenido conocimiento el quejoso en el momento de la presentación de la demanda.

En la audiencia se recibirán por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del ministerio público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 155 de la Ley de Amparo.

Por lo que toca a la suspensión, ésta se concede a petición de parte, previa garantía del interés fiscal, como se señala en los Artículos 124, 131 y 132 de la Ley de Amparo.

En cuanto al Tercero Perjudicado, en este tipo de amparo no tiene una participación precisa, aún cuando en caso de existir su participación es forzosa, no puede modificar la cuestión controvertida entre el quejoso y las autoridades responsables.

Por lo que toca al recurso de revisión, del cual se hablará más adelante, su interposición abre una segunda instancia, misma que se tramitará ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

EL AMPARO DIRECTO.- A través de él se impugna la resolución pronunciada en el juicio ordinario, la cual fué dictada con vicios de constitucionalidad, como son la falta de fundamentación y motivación; se fundamenta en los Artículos 158 a 197-B de la Ley de Amparo.

Fix Zamudio considera que este tipo de amparo al que también denomina amparo-casación, tiene como finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictadas por los tribunales, en este juicio, pudiéndose argumentar el siguiente tipo de violaciones:

1.- Las cometidas durante la secuela del procedimiento siempre que afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo (error in-procedendo) enumerados en el Artículo 159 de la Ley de Amparo.

2.- Las violaciones de fondo efectuadas en la sentencia (errores in iudicando); tratándose de resoluciones definitivas en los términos del Artículo 158 de la Ley de Amparo. Excepto cuando "dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación,

sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio", último párrafo del Artículo citado.

3.- También en este juicio se absorbe el recurso de revisión de las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como lo preve el Artículo 104 fracción I-B Constitucional.

A decir de Fix Zamudio, esta Revisión, no es sino un juicio de amparo disfrazado, debido a que ha persistido la orientación tradicional recogida por la jurisprudencia, en el sentido de que el juicio de amparo sólo puede utilizarse por los particulares afectados en la defensa de sus derechos constitucionales consagrados, pero no por las autoridades que carecen de tales derechos; circunstancia que ocasiona que a este juicio de amparo directo, interpuesto por la autoridad afectada por la resolución de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se le denomine revisión fiscal.

El amparo directo es considerado extraordinario por las siguientes circunstancias:

1.- Este juicio sólo puede interponerse por los motivos expresamente establecidos por el legislador.

2.- Salvo los casos en que no se requiera el agotamiento previo de algún recurso, en todos los demás casos deberán agotarse todos los medios ordinarios de defensa.

3.- El Tribunal Colegiado no examinará los aspectos fácticos de la controversia, sino que en principio debe constreñirse al análisis de las cuestiones jurídicas, relativas a la legalidad del procedimiento o fallo impugnados.

4.- Este juicio no implica un examen directo y total del proceso, como ocurre en un recurso, sino que sólo se limita a constatar si el juez de la causa cumplió con las disposiciones legales respectivas, y en caso contrario, sólo anula los actos procesales irregulares; y cuando analiza la aplicación de disposiciones inconstitucionales así se señalará en la

parte considerativa de la sentencia, como lo establece el Artículo 166 fracción IV segundo párrafo de la Ley de Amparo.

Este proceso tiene dos finalidades esenciales: 1.- Vigilar la legalidad procesal, y 2.- Lograr la unificación del ordenamiento jurídico, a través de la unidad de su interpretación.

Para Fix Zamudio, el amparo directo, es un medio de impugnación que se traduce en un recurso extraordinario de nulidad, "a través del cual, el tribunal examina la legalidad de los aspectos procesales, anulando, en su caso los que estime incorrectos, ordenando la reposición del procedimiento o bien el pronunciamiento de un nuevo fallo, para lo cual reenviará el expediente al juez de la causa o a uno de la misma categoría, o bien para sustituirse a dicho juzgador y dictar la sentencia de fondo, todo ello con la doble finalidad de tutelar el interés jurídico del recurrente y de obtener la unidad del ordenamiento jurídico"(24).

(24) Fix Zamudio Héctor.- Presente y Futuro de la Casación Civil a través del Juicio de Amparo en México.- Memoria de el Colegio Nacional Núm. 1, Tomo IX, México 1978.- Pág. 100.

En forma general se ha considerado que el juicio de amparo tiene una función de control de la constitucionalidad, inclusive tratándose de la impugnación de sentencias judiciales, como se contempla en lo dispuesto por el multicitado Artículo 166 fracción IV segundo párrafo de la Ley de Amparo.

Sin embargo, Fix Zamudio considera que en un examen más profundo, reporta también la interposición por incorrecta aplicación de las disposiciones legales secundarias, bajo la supuesta violación de las garantías de fundamentación y motivación y de legalidad consagradas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales, lo que considera, es un subterfugio para hacer intervenir a los Tribunales Federales (25).

No obstante lo señalado por este autor, en el caso de los derechos de agua, tal situación no es ficticia, pues generalmente ni la determinación que aparece

(25) Así lo expresó Emilio Rabasa, citado por Fix Zamudio, en su obra Presente y Futuro de la Casación Civil a través del Juicio de Amparo en México.- Pág. 113.

en las boletas de pago, ni en las liquidaciones o mandamientos de embargo que dan origen a la impugnación, contienen la debida fundamentación y motivación.

La tramitación del juicio se inicia con la presentación de la demanda ya sea ante el Tribunal que dictó la sentencia impugnada o directamente ante los Tribunales Colegiados; acompañada de las copias necesarias para correr traslado a cada una de las partes, las cuales son emplazadas para que defiendan sus derechos, como lo dispone el Artículo 167 de la Ley de Amparo.

La falta de copias, o no presentar todas las necesarias después de haberse requerido para ello ocasiona que se tenga por no interpuesta la demanda, tal como lo previene el Artículo 168 de la Ley de Amparo.

También en el amparo de una sola instancia se hace un examen previo a la procedencia y regularidad de la demanda, como lo consignan los Artículos 177 y 178 de la Ley de Amparo, por parte del Tribunal Colegiado, una vez admitida se turna al Ministerio Público Federal, para que en su caso formule el dictamen que corresponda.

En cuanto a la relación jurídico-procesal que se establece entre el escrito y el informe justificado que debe rendir la autoridad judicial señalada como responsable, además de que no tiene plazo preclusivo, su omisión no tiene efectos de rebeldía, ya que la carga procesal de solicitar de la autoridad judicial respectiva, copias certificadas de las constancias necesarias para demostrar tanto la existencia del fallo combatido como las violaciones que le atribuye, corresponde al quejoso.

Considera Fix Zamudio, que de manera artificiosa se ha hecho figurar como autoridad responsable al tribunal que ha dictado el fallo combatido, "cuando la situación real es precisamente la de un juzgador cuya resolución ha sido recurrida ante una instancia de mayor jerarquía, y por lo tanto se encuentra obligada a informar sobre su actuación y elevar los autos relativos, aún cuando por costumbre se remita todo el expediente del juicio, en vía de informe justificado, lo que constituye más una forma de proceder ante un recurso ordinario que ante un juicio, esta situación se ve reforzada si se toma en cuenta que el demostrar la existencia del fallo y las violaciones cometidas en él corresponden al quejoso, situación que es igual a la tramitación de la apelación o

recurso ordinario(26).

Además señala Fix Zamudio; "las partes que contienen, siguen siendo las mismas, ya que el tribunal dictó el fallo impugnado, queda formalmente como demandado, pero en realidad carece de interés directo en la controversia; su actuación se concreta a la formulación de alegatos, con independencia de que carece de facultades legales para poder hacerlos"(27).

Por otra parte, considera este autor, que la confirmación de que esta instancia es sólo un recurso, se confirma ante la figura llamada "reparación constitucional" y la suspensión del acto reclamado.

La reparación constitucional consiste en reclamar ante el juez del orden común toda violación procesal que el afectado considere cometida en su perjuicio, como lo disponen los Artículos 159 y 161 de

(26) Fix Zamudio, Reflexiones sobre la Naturaleza Procesal del Amparo.- Pág. 989

(27) Opus Cit.- Pág.- 990

la Ley de Amparo, situación que es idéntica en el procedimiento ordinario.

En cuanto a la suspensión de las resoluciones judiciales reclamadas en amparo directo, ésta se distingue claramente de la medida cautelar en el juicio de amparo indirecto, si se toma en consideración, que la primera se confía a los mismos tribunales señalados como responsables de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 107 fracción XI Constitucional y 170 y siguientes de la Ley de Amparo, en la inteligencia de que su otorgamiento no requiere de una secuela incidental contradictoria, sino que se resuelve de plano conforme a lo señalado por el Artículo 171 de la Ley de Amparo.

En términos generales, el amparo directo, concluye Fix Zamudio es un medio de anulación que examina la actividad procesal del juez para determinar la legalidad de sus actuaciones, un medio de unificación de la jurisprudencia y del derecho.

Desde mi punto de vista, aún cuando acertadamente señala Fix Zamudio, el amparo directo tenga características de una apelación o de un recurso ordinario no puede concluirse categóricamente que sea un juicio

casación en general; sino que sólo en el caso de que revise únicamente la legalidad de las actuaciones del juez ordinario; pero de ninguna manera cuando se trata de cuestiones de constitucionalidad de leyes, como es el caso concreto de los derechos de agua impugnados en esa vía.

Finalmente, debe señalarse que en materia de amparo administrativo ya sea en doble grado (indirecto), o en una sola instancia (directo), es obligación de las partes impulsar el procedimiento; obligación ésta, que de no ejercerse tiene como sanción el que se tenga por terminado el procedimiento sin resolver el asunto en cuanto al fondo, cuando se encuentra en la primera instancia; en la segunda instancia ocasiona que se tenga por decretada la caducidad de la misma, confirmándose el fallo de la primera instancia. En ambos casos el plazo para efectuar esta exitativa de justicia deberá hacerse dentro de 300 días contados a partir de la última actuación procesal, ver Artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo.

#### LOS RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO.-

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 82 de la Ley de Amparo, no se admitirán más recursos que los

de revisión, queja y reclamación, de los cuales se hablará brevemente a continuación.

EL RECURSO DE REVISION.- Se encuentra comprendido de los Artículos 83 a 94 de la Ley de Amparo.

Por cuanto al tema que nos ocupa el recurso será procedente, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 83 fracciones IV y V; contra las sentencias de los Jueces de Distrito o de los Tribunales Colegiados cuando decidan sobre la constitucionalidad de las leyes, o cuando establezcan interpretación directa de un precepto de la Constitución; situación ésta que se resolverá en exclusividad sin poder comprender otras.

Conocerá de este recurso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 84 fracciones I inciso a) y II de la Ley de Amparo.

El recurso podrá interponerse por conducto del Juez de Distrito, de la autoridad que conozca del juicio o del Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo. El término para su interposición es de 10 días, contados a partir del día siguiente al

en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, como lo señala el Artículo 86 de la Ley de Amparo.

El recurso se presentará por escrito, con expresión de agravios, transcribiendo textualmente la parte que se considera inconstitucional de la Ley o establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución; se deberá acompañar copia del escrito para cada una de las partes y para el expediente como lo dispone el Artículo 88 de la Ley de Amparo.

Cuando se cumpla con lo señalado en los dos párrafos precedentes, el juzgador que haya cometido la falta deberá remitir el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del término de 24 Hrs. como se contempla en el Artículo 89 de la Ley de Amparo.

La Corte efectuará la calificación de la procedencia del recurso de revisión desechándolo o admitiéndolo, en este último caso deberá notificarlo a las partes, procediendo al análisis de los agravios y tomando en consideración las pruebas rendidas, deberá considerar si son fundados los agravios, en caso de ser

así analizará los conceptos de violación cuyo estudio omitió el juzgador, y en caso de tratarse de sobreseimiento podrá revocarlo y entrará al estudio de la cuestión de fondo dictando la sentencia correspondiente, como lo disponen los Artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo.

EL RECURSO DE QUEJA.- Las disposiciones que lo regulan se encuentran contenidos en los Artículos 95 a 102 de la Ley de Amparo.

En relación con lo establecido para el tema, la queja se podrá interponer cuando durante la tramitación del juicio de amparo las resoluciones de los Jueces de Distrito no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave, pueden causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la Ley, en los términos del Artículo 95 fracción VI de la Ley de Amparo.

También es procedente contra las autoridades responsables con relación a los juicios de

amparo de la Competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito; en amparo directo, cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados.

Igualmente es procedente cuando las autoridades demandadas, no cumplan correctamente ya sea por exceso o por defecto las resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados o en el caso en que conste previa revocación del sobreseimiento haya resuelto el fondo de la controversia.

El recurso en el caso de la Fracción VI del Artículo 95 será de 5 días y se presentará directamente ante el Tribunal Colegiado como lo disponen los Artículos 97 fracción II y 99 de la Ley de Amparo.

La tramitación de la misma es similar al de la Revisión.

EL RECURSO DE RECLAMACION.- Se encuentra comprendido en el Artículo 103 de la Ley de Amparo.

Será procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, por escrito, con expresión de agravios en un término de 3 días, ante el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

LA SENTENCIA.- Puede otorgar el amparo, negarlo o sobreseer el juicio, en este último caso queda sin analizarse la cuestión de fondo.

Las sentencias que niegan el amparo o lo sobreseer son puramente declarativas, en cambio la sentencia que otorga el amparo puede tener dos características; puede ser un fallo anulatorio en el que únicamente se señale que es fundada la reclamación del quejoso, en cuyo caso se ordena a las autoridades responsables restituyan al afectado en el pleno goce de los derechos afectados.

También puede tener el carácter de fallo condenatorio, en cuanto establece imperativamente

un mandato a la autoridad demandada para que restablezca las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando su carácter sea positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo, será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate, y a cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija, como lo establece el Artículo 80 de la Ley de Amparo.

Finalmente, en cuanto al cumplimiento de las sentencias, cabe mencionar, que tanto los Jueces de Distrito como en el caso de los Tribunales Colegiados ponen especial interés en ello, acudiendo desde el simple requerimiento, hasta multas e inclusive pidiendo la separación del cargo a la autoridad responsable.

Fix Zamudio, al respecto considera que "una característica del derecho administrativo es que en el cumplimiento de sentencias se sustituya la prestación específica señalada en los fallos, por el pago de los daños y perjuicios respectivos conforme a lo establecido por el Artículo 105 de la Ley de Amparo"(28).

(28) Fix Zamudio, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.- Págs. 116 a 127.

C O N C L U S I O N E S

1.- La Ciudad de Tenochtitlán, según nos relatan los historiadores, se fundó sobre un lago que se encontraba en una zona que actualmente forma parte de la Ciudad de México. No fué mera casualidad el que esta cultura floreciera y se asentara en dicho lago, el cual por otra parte contaba con islotes de los que brotaban un sin fin de manantiales, pues como es bien sabido un elemento fundamental para la vida humana y por ende para el florecimiento de las grandes culturas lo ha constituido el agua.

A pesar de que los aztecas dieron al agua un uso racional, pues sus acueductos contaban con lugares específicos desde los cuales se distribuía el agua a la población llamados "cortaduras", además de que se repartía en cantidades iguales por medio de canoas y "palas" para medir el agua que se daba. Con el correr de los años y debido al crecimiento de su población las aguas del lago se contaminaron y se agotó el agua de los manantiales, haciéndose necesaria la realización de diversas obras, tales como el Acueducto de Chapultepec para conducir el agua que provenía de los estanques grande

y chico del citado lugar, con lo que se inició la hasta ahora imperiosa necesidad de traer agua de otros lugares para abastecer a la ciudad.

El problema del abastecimiento de agua a la Ciudad de México se agravó en la época de la Colonia y ha ido en aumento con el transcurso del tiempo, llegándose en la actualidad al extremo de traerla de zonas cada vez más lejanas como lo son de Cutzamala Guerrero, Lerma en Michoacán, Amacuzac y Valle de Bravo en el Estado de México, etc., lo que implica no sólo la realización de obras que representan un gran costo para el Estado y por ende para los gobernados; sino también que se está agotando dicho líquido en otras zonas del país.

2.- El problema del abastecimiento de agua a la Ciudad de México, obedece fundamentalmente al crecimiento desmedido y sin planeación de la Ciudad de México, tanto en lo concerniente a su población como a sus industrias, etc., al desperdicio que la propia población hace del agua, tanto en lo que se refiere al consumo doméstico como al industrial, comercial y de servicios en general; a las pérdidas del caudal por fugas, a la falta de un control real sobre la explotación de los pocos pozos que aún existen, mismos respecto de los

cuales en un sin número de casos se obtiene agua sin el conocimiento de las autoridades competentes, lo que implica que se esté agotando en definitiva el agua de la ciudad, y que además no se cubra cantidad alguna al Estado por el aprovechamiento de la misma.

3.- Como se observa, en la actualidad representa para el Estado un gran problema el abastecimiento de agua, pues el mismo se lleva a cabo en la Ciudad de México en condiciones cada vez más difíciles, pues al tiempo que la demanda de dicho líquido se incrementa, por el número de habitantes de la ciudad, aumenta cada vez más los costos de las obras que deben realizarse también sufren altas considerables. Ante tal situación, se hace necesaria una campaña permanente, en la que participen tanto las autoridades del Distrito Federal, ejerciendo cabal y correctamente sus funciones como los gobernados, a quienes corresponde dar al agua una utilización racional y correcta.

En efecto, mientras la población no tome conciencia de que el agua es un recurso no renovable y que traerla a la Ciudad de México, es sumamente costoso para los propios gobernados, en tanto que gran parte de

las aportaciones que realizan al Estado por concepto de contribuciones se destinan a realizar obras para traer agua a nuestra ciudad y además mientras las autoridades no ejerzan sus facultades con firmeza el problema de suministro de agua en el Distrito Federal se irá acrecentando pudiendo llegarse al extremo en el mejor de los casos de privar a otras partes de nuestro país de dicho líquido.

4.- Para solucionar los problemas de suministro de agua a que de manera somera he hecho alusión líneas arriba, se requiere conocer, cual es el régimen jurídico a que se sujeta tanto su propiedad, como su abastecimiento.

Así, es necesario mencionar que por disposición del Artículo 27 Constitucional, corresponde a la Nación la propiedad del agua. Esta cuestión es importante por que implica que corresponde al Estado proveer de agua a la población fijando las condiciones en las que se llevará a cabo el suministro correspondiente, condiciones que van desde su distribución, hasta las cantidades que los gobernados deben cubrir por su obtención.

5.- Al ser el agua un bien considerado propiedad de la Nación, en la mayoría de los países se han suscitado diversas discusiones doctrinarias, en lo concerniente a la naturaleza de los actos que llevan a cabo los diversos Estados para proporcionarla a sus gobernados hay quienes dicen que el suministro de agua se llevará a cabo a través de la celebración de un contrato entre el Estado y sus gobernados, hay autores que no lo consideran así, sino que se trata de una concesión.

A mi juicio, por tratarse de un bien propiedad de la Nación, el suministro de agua se realiza a través de la celebración de un contrato administrativo de suministro, contrato que reviste la característica de ser de adhesión.

6.- En nuestro sistema jurídico en general y en especial en el del Distrito Federal, el uso o aprovechamiento de agua implica la obligación de cubrir por parte de los gobernados una contribución denominada derechos de agua, la cual como es natural, se causa por dicho uso o aprovechamiento.

De conformidad con lo establecido por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito

Federal, corresponde en principio a las autoridades fiscales la determinación de los derechos de agua a cargo de quienes la usen o aprovechen en el Distrito Federal conforme a los consumos que las propias autoridades determinen con base en las lecturas que realizan en los aparatos medidores que deben instalarse en las tomas de agua respectivas, señalo que ésto, es sólo el principio, en virtud de que tratándose de personas morales son ellas las que deben declarar el monto de la contribución a su cargo con base también en sus consumos.

Cabe señalar que cuando el consumo de agua no pueda conocerse porque el contribuyente no tenga aparato medidor o teniéndolo esté descompuesto, el derecho puede cubrirse conforme a una cuota fija o bien a través de las estimaciones que lleven a cabo las autoridades.

Tratándose de esta contribución, a mi juicio es necesario se lleve a cabo una reforma a la Ley de la Materia, en virtud de que por una parte se han hecho diversas reformas a través de la Ley de Ingresos y los incrementos se han efectuado a través de factores, lo que ha implicado el que el conocimiento de los montos reales a pagar por parte de los contribuyentes sean

difíciles de conocer, pues dichas cuestiones han dificultado la interpretación de las normas aplicables.

Desde luego la reforma que se efectúe deberá hacerse tomando en cuenta la realidad del Distrito Federal, pues no es desconocido que en el mismo existen un sin fin de tomas clandestinas, de que hay tomas que no cuentan con aparatos medidores o simplemente lo tienen descompuesto, independientemente de que el Estado no ha podido colmar la demanda de aparatos medidores, lo que motiva que el Estado no obtenga la totalidad de ingresos que debe percibir por dicho concepto, máxime si se toma en cuenta que no hay conciencia real por parte de los contribuyentes de su deber de contribuir.

Por lo expuesto concluyo que la citada reforma debe hacerse tomando en cuenta tanto los recursos de que dispone el Estado tanto humanos como materiales; como a la población a la que se dirigirá la contribución, de tal manera que en su regulación sea realista, ágil de aplicar y fácil de entender.

7.- Como se dijo, los derechos de agua por regla general, se cubren con base en los consumos

que de la misma efectúan los contribuyentes.

Determinados o estimados dichos consumos, en el primer supuesto por las autoridades o los contribuyentes tratándose de la excepción también aludida, se señala al contribuyente el monto de la contribución a pagar conforme a las tarifas o cuotas legalmente establecidas, variando el monto de la contribución según el uso que se de al agua, pues tratándose de su utilización para fines diversos al doméstico, el consumo se encuentra más fuertemente gravado.

8.- En virtud de que corre a cargo del Estado el salvaguardar el régimen de legalidad y certeza jurídica a favor del gobernado, régimen que ha sido elevado al rango de garantía constitucional, se han establecido diversos medios de defensa jurídica a favor de dichos gobernados a fin de que los mismos esten en aptitud de impugnar los actos inconstitucionales o ilegales de las autoridades encargadas de establecer o administrar dicha contribución.

De esta forma, si un contribuyente estima que la multicitada contribución viola el texto constitucional o bien que alguna autoridad al aplicarla

incurre en su perjuicio en violaciones directas a la misma, puede interponer el juicio de amparo, o bien los medios de defensa ordinarios.

Los medios ordinarios de defensa son el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o los recursos administrativos de inconformidad, revocación, o de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, cuando resulten procedentes.

El recurso de inconformidad procede en contra de los consumos que las autoridades den a conocer a los contribuyentes.

El de revocación y el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pueden hacerse valer en contra de los créditos que por concepto de derechos de agua se determinen a los gobernados, el primero de ellos es optativo, lo que significa que puede ser agotado por el contribuyente antes del juicio ante el Tribunal aludido, pudiendo acudir en contra de la resolución diversa, a sus intereses dictada en el recurso de revocación, interponer el juicio mencionado.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, es procedente como su nombre lo indica en contra de los actos que se dicten dentro de dicho procedimiento, tratándose entre otras contribuciones de los derechos de agua.

Los citados recursos deben interponerse ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, la cual es la autoridad competente para resolver en el ámbito fiscal del Distrito Federal para la resolución de tales recursos, facultad que también ejerce por conducto de su Subprocuraduría de Recursos Administrativos.

9.- La utilización del recurso administrativo como medio de impugnar las resoluciones de la autoridad reviste para el gobernado de una serie de dificultades, en primer lugar, por tratarse de un medio de defensa poco conocido, se utiliza un planteamiento demasiado genérico que le impide al gobernado obtener los resultados que desea; en segundo lugar, por tratarse de la materia administrativa, la aplicación de las disposiciones legales es muy técnica, por lo que el contribuyente requiere para una adecuada defensa de asesoramiento legal especializado; con el que generalmente no cuenta, situación, que ocasiona que la autoridad

confirme la resolución impugnada. Por otra parte lejos de ser un medio sencillo y rápido de solución se convierte en casi una trampa-procesal, sin embargo la resolución del recurso administrativo, en caso de ser desfavorable al gobernado puede acudir al Juicio Contencioso como se ha señalado anteriormente.

10.- En cuanto a los juicios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el contribuyente por regla general obtiene una sentencia favorable, toda vez que los vicios que contienen las resoluciones de la autoridad provocan que sean dejados sin efectos. Independientemente de ello, y contrariamente a lo que se pensaría de la tramitación de un juicio, resulta de fácil interposición, ágil y además como se cuenta con el asesoramiento gratuito de los abogados del Tribunal, resulta a todas luces más práctico y con mejores resultados que la tramitación de un recurso.

11.- La tramitación del juicio de amparo requiere de una especialización técnico-jurídica que muchas veces no es la idónea, planteando serias dificultades a los litigantes quienes suponen una tramitación sencilla como en el caso del juicio contencioso; independientemente de que su utilización

corresponde en términos generales a la impugnación de la tarifa como inconstitucional por no ser proporcional y equitativa, o como un medio para impugnar los vicios de falta de fundamentación y motivación que son violaciones constitucionales competencia de los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito.

12.- En términos generales, el cumplimiento de las resoluciones en materia de derechos de agua se ve frenado debido a que la autoridad en la mayoría de los casos sólo se concreta a cancelar los recargos dejando el crédito impugnado igual.

13.- Para una mejor forma de cumplir con las resoluciones favorables al contribuyente, así como para evitar las impugnaciones motivadas por una incorrecta determinación del consumo de agua, es necesario modernizar los sistemas de medición utilizados hasta ahora, ya que de otra forma las irregularidades que provoca perjudican igualmente a los gobernados y a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

14.- Finalmente cabe señalar que corrigiendo las anomalías en la determinación y en la forma en que se hagan las reformas a la Ley de Hacienda

del Departamento del Distrito Federal, se estará más cerca de la justicia tributaria en materia de los derechos de agua.

C I R C U L A R 008

México, D.F., mayo 13 de 1987

CC. SUBTESOREROS, ADMINISTRADORES  
TRIBUTARIOS, PROCURADOR FISCAL,  
COORDINADOR ADMINISTRATIVO,  
DIRECTOR GENERAL DE INFORMATICA,  
DIRECTORES, SUBDIRECTORES Y  
JEFES DE UNIDAD DEPARTAMENTAL  
DE LA TESORERIA DEL DEPARTAMENTO  
DEL DISTRITO FEDERAL  
P R E S E N T E .

En materia fiscal, desde el inicio de la presente administración, el gobierno de nuestra ciudad se ha abocado a la modernización y simplificación de los sistemas y mecanismos de recaudación, a fin de fortalecer la capacidad propia de financiamiento y sanear las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal.

Con el fin de lograr una administración fiscal más eficiente, acercar los servicios a los contribuyentes y mejorar la atención a los mismos, la Tesorería del D.D.F. ha reorganizado su estructura y desconcentrado su operación hacia múltiples oficinas localizadas en puntos estratégicos del Distrito Federal.

Un aspecto primordial de este proceso de modernización fué la clasificación de los contribuyentes en dos grandes vertientes, de acuerdo a su importancia recaudatoria.

En este marco surgió la Administración Tributaria Central, como órgano de la Tesorería del D.D.F. encargado de proporcionar atención personalizada y resolución expedita de sus trámites, a las personas físicas o morales, que contribuyen en mayor medida a la recaudación en el Distrito Federal, en cuanto a obligaciones federales como locales.

Considerando lo anterior y con la finalidad de fortalecer la disciplina interna que requiere todo proceso de modernización, a continuación se describen los criterios que identifican a los contribuyentes sujetos a control por parte de la Administración Tributaria Central.

#### CRITERIOS DE GRANDES CONTRIBUYENTES PARA 1987

##### 1.- IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

- 1.1.- Quienes por el año de 1986 hayan tenido impuesto a cargo por \$72'000,000.00 o más.
- 1.2.- Quienes por el año de 1986 hayan obtenido saldo neto a favor de este impuesto por \$300'000,000.00 o más.

##### 2.- IMPUESTO PREDIAL

- 2.1.- Quienes en el último bimestre de 1986 tuvieron alguna de las siguientes características:
  - Impuesto por \$170,000.00 o más bimestral.
  - Valor Catastral de \$66'170,000.00 o más.
  - Predios por renta de \$860,000.00 mensuales o más.

##### 3.- DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA.

- 3.1.- Los usuarios con medidor que por el primer bimestre de 1987, tuvieron consumo de agua por 1,500 m<sup>3</sup> ó más, excepto régimen de condominio.
- 3.2.- Los usuarios sin medidor, cuyo diámetro de la toma sea de 32 m.m. o más.

##### 4.- DERECHO FEDERAL SOBRE AGUA

- 4.1.- Todos los usuarios de los Pozos, conocidos como "Artesianos".

5.- IMPUESTO SOBRE ESPECTACULOS PUBLICOS

5.1.- Se considera dentro del Universo de Grandes contribuyentes a aquellos que a continuación se detallan:

CINES

ARCADIA  
REAL CINEMA  
OPERADORA DE TEATROS (99 SALAS)  
AUDITORIO PLAZA  
TERESA  
LA RAZA 70  
CIRCUITO ALBA (6 SALAS)  
ORGANIZACION RAMIREZ  
EXHIBIDORA MEXICO, S.A.DE C.V.

CIRCOS

ATAYDE HERMANOS  
UNION  
TIHANY  
ASTROS

MUSEOS

TORRE LATINOAMERICANA  
(PANORAMAS DE MEXICO)  
MUSEO DE LA ZONA ROSA  
CENTRO CULTURAL DE ARTE  
CONTEMPORANEO  
MUSEO DE ARTE FRANKS MAYER

PLAZAS Y LIENZOS

PLAZA MEXICO  
LIENZO CHARRO DE CONSTITUYENTES

TEATROS

INSURGENTES  
SAN RAFAEL  
BLANQUITA  
MANOLO FABREGAS  
FOLIS  
BELLAS ARTES  
HELENICO  
GARIBALDI  
TEPEYAC  
FRU FRU  
SULLIVAN  
VENUSTIANO CA-  
RRANZA  
JULIO PRIETO  
REFORMA  
POLYFORUM CULTU-  
RAL SIQUEIROS  
AUDITORIO NACIO-  
NAL  
TEATRO DE LA  
CIUDAD  
SALA OLLIN YO-  
LIZTLI  
LIRICO  
11 DE JULIO  
PARQUE DE REINO  
AVENTURA.

EVENTOS DEPORTIVOS

CLUB DE FUTBOL -  
AMERICA, S.A.  
ARENA COLISEO  
PARQUE DEL SEGURO  
SOCIAL  
ARENA MEXICO  
PALACIO DE LOS  
DEPORTES.

EVENTOS DEPORTIVOS

BAILES

CLUB ALEMAN  
HOTEL CAMINO REAL  
CLUB DE GOLF MEXICO  
HOTEL DE MEXICO  
MAGIC CIRCUS  
HOTEL HOLIDAY INN CROWNE  
PRESIDENTE CHAPULTEPEC

PAVILLON AZTECA  
CLUB DEPORTIVO  
SOC. Y CULT.  
CRUZ AZUL  
CLUB DEPORTIVO  
ATLANTE  
PISTA ARENA  
REVOLUCION  
DEPORTE Y PROMO-  
CIONES, S.A.  
(ESTADIO AZTECA)  
FRONTON MEXICO  
HIPODROMO DE  
LAS AMERICAS.  
IMPULSORA DEL  
DEPORTIVO NECAXA  
AUTODROMO HERMANOS  
RODRIGUEZ.

5.2.- Además a todos aquellos contribuyentes que organicen espectáculos en forma accidental durante el año de 1987 que presenten para su autorización, boletaje con presupuesto de ingresos de \$20'000,000.00 ó más.

5.3.- A todos aquellos contribuyentes que durante el año de 1987, inicien por primera vez en forma permanente la presentación de espectáculos públicos que tengan ingresos mensuales de \$20'000,000.00 ó más.

6.- IMPUESTO SOBRE LOTERIAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS.

- Todos los contribuyentes sujetos a este gravamen.

7.- SECTOR PUBLICO.

- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública centralizada y Paraestatal en todos sus gravámenes.

reitero a usted las seguridades de mi distinguida consideración, Sin otro particular por el momento

ATE N T A M E N T E  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION  
EL TESORERO

FERNANDO HERNANDEZ VALENZUELA

A B R E V I A T U R A S

S.C.O.P.                      Secretaría de Comunicaciones y Obras  
Públicas.

L.P.S.                         Litros por segundo.

m<sup>3</sup>/s                         Metros cúbicos por segundo.

C.A.V.M.                      Comisión de Aguas del Valle de México.

KWS.                         Kilowatts.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1984.

ALESSI RENATO.- Instituciones del Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Bosch. Barcelona 1970.

ALVAREZ GENDIN SABINO.- El Dominio Público en su Naturaleza Jurídica. Editorial Bosch. Barcelona 1956.

BENASSINI OSCAR.- Los Recursos Hidráulicos, Elementos de Planeación. Revista de Ingeniería Hidráulica, abril-mayo-junio. México 1960

BIELSA RAFAEL.- Derecho Administrativo. Sexta Edición. Tomo I. Ediciones La Ley, S.A. Buenos Aires 1964.

BRIBIESCA CASTREJON JOSE LUIS.- El Agua Potable en la República Mexicana, Primera Parte. Los abastecimientos en la época prehispánica Revista de Ingeniería Hidráulica, abril-mayo-junio. México 1958.

BRIBIESCA CASTREJON JOSE LUIS.- El Agua Potable en la República Mexicana, Segunda Parte. Las obras durante la primera centuria de la colonia. Revista de Ingeniería Hidráulica, octubre-noviembre-diciembre México 1958.

BRIBIESCA CASTREJON JOSE LUIS.- El Agua Potable en la República Mexicana, Tercera Parte. Las obras en los dos últimos siglos de la colonia. Revista de Ingeniería Hidráulica, enero-febrero-marzo. México 1959.

BRIBIESCA CASTREJON JOSE LUIS. El Agua Potable en la República Mexicana, Quinta Parte. Los abastecimientos en el primer siglo independiente. Revista de Ingeniería

Hidráulica, julio-agosto-septiembre.  
México 1959.

BRIBIESCA CASTREJON JOSE LUIS.- El Agua Potable en la República Mexicana, Séptima y Última Parte. El abastecimiento del Distrito Federal y la Ciudad de México en los últimos 40 años (1920 a 1960). Revista de Ingeniería Hidráulica, enero-febrero-marzo. México 1960.

CANASI JOSE.- Derecho Administrativo. Volumen II, Parte Especial. Los Servicios Públicos, el Administrado. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1974.

CANASI JOSE.- Derecho Administrativo. Volumen III. Contratos de Suministro, Caracteres, elementos y régimen jurídico. Buenos Aires 1974.

CHUAYFFET CHEMOR EMILIO.- Derecho Administrativo Primera Reimpresión. Editada por la Universidad Nacional Autónoma de México. México 1983.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.- Dos Tomos Decimonovena Edición. Editorial Espasa Calpe, S.A. Buenos Aires 1981.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO LABOR.- Nueve Volúmenes. Madrid 1979.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Ocho Tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.

DIEZ MANUEL MARIA.- Derecho Administrativo. Tomo III. Bibliografía Omeba. Buenos Aires 1967.

DUGUIT LEON.- Las Transformaciones del Derecho Público. Traducción con estudio preliminar de Adolfo Posada y Ramón Jaén. Francisco Beltrán. Librería Española y Extranjera. Madrid 1923.

EL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MEXICO.- Informe de la Comisión de Aguas del Valle de México.

Secretaría de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos. México 1982.

EL SISTEMA CUTZAMALA (Primera Parte).- Informe de la  
Comisión de Aguas del Valle de México.  
Mayo 1982. Editado por la Secretaría  
de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
México 1982.

EL SISTEMA HIDRAULICO EN EL DISTRITO FEDERAL, Un Servicio  
en Transición. Editado por el  
Departamento del Distrito Federal.  
Secretaría de Obras y Servicios.  
Dirección General de Construcción  
y Operación Hidráulica. México 1982.

FIX ZAMUDIO HECTOR.- Breve Introducción al Juicio de  
Amparo Mexicano. Memoria de el Colegio  
Nacional 1976. México 1977.

FIX ZAMUDIO HECTOR.- Introducción a la Justicia  
Administrativa en el Ordenamiento  
Mexicano. Editado por el Colegio  
Nacional Primera Edición. México 1983.

FIX ZAMUDIO HECTOR.- Presente y Futuro de la Casación Civil a través del Juicio de Amparo en México. Memoria de el Colegio Nacional, Número I, Tomo IX. México 1978.

FIX ZAMUDIO HECTOR.- Reflexiones sobre la Naturaleza Procesal del Amparo. Revista de la Facultad de Derecho de México. Número 56. Tomo XIV, Octubre-Diciembre. México 1964.

FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1980.

GARCIA BELSUNCE HORACIO A.- Temas de Derecho Tributario. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires 1982.

GONZALEZ OBREGON LUIS.- México Viejo. Promexa Editores. México 1979.

GORDILLO AGUSTIN A.- Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo II. Editorial Macchi. Buenos Aires 1980.

JESE GASTON.- Principios Generales de Derecho Administrativo. Volumen II-1, La Noción del Servicio Público. Traducción de la Tercera Edición Francesa. Paris 1930. Por Julio N. San Millán A. Editorial Depalma. Buenos Aires 1949.

MARIENHOFF MIGUEL S.- Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-A Contratos Administrativos. Teoría General. Tercera Edición Actualizada Editorial Abeledo. Buenos Aires 1983.

MARIENHOFF MIGUEL S.- Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-B Contratos Administrativos en Particular. Tercera Edición actualizada. Editorial Abeledo. Buenos Aires 1983.

MERKL ADOLFO.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editora Nacional. México 1986.

MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.- Cuatro Tomos. Editorial Cumbre, S.A. México 1982.

MONDRAGON ALARCON FRANCISCO JAVIER.- El Servicio Público.  
Trabajo Mecanográfico.

MONDRAGON ALARCON FRANCISCO JAVIER.- La Noción del Servicio  
Público. Trabajo Mecanográfico.

OLIVERA TORO JORGE.- Manual de Derecho Administrativo.  
Cuarta Edición. Editorial Porrúa,  
S.A. México 1976.

REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.  
Justicia para el Pueblo. Editado por  
el Tribunal de lo Contencioso  
Administrativo en el Distrito Federal.  
No se precisa el año de Edición.

SAYEGUEZ LAZO ENRIQUE.- Tratado de Derecho Administrativo.  
Tomo III. Tercera Edición puesta al  
día en 1974 por el Dr. Daniel H.  
Martins. Montevideo Uruguay 1974.

SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Volumen I.  
Décimo Segunda Edición. Editorial  
Porrúa, S.A. México 1983.

VALLE DE BRAVO.- Información Turística e Hidráulica de interés para los habitantes y visitantes de la Región. Editado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. No se precisa año de publicación.

VAZQUEZ GALVAN ARMANDO Y AGUSTIN GARCIA SILVA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. Ediciones Orto, S.A. México 1977.

DISPOSICIONES LEGALES CONSULTADAS

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.- En edición  
Fiscal Práctica. Primera Edición.  
Ediciones Andrade. México 1986.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
77ava. Edición. Editorial Porrúa, S.A.  
México 1985.

LEY DE AMPARO. 8va. Edición. Ediciones Andrade. México  
1988.

LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.  
9na. Edición. Ediciones Andrade. México  
1983.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL. Ley Orgánica del  
Departamento del Distrito Federal.  
Reglamento Interior del Departamento  
del Distrito Federal. En Contencioso  
Administrativo del Distrito Federal.  
Ira. Edición. Ediciones Andrade.

México 1971.

LEY FEDERAL DE AGUAS. 9na. Edición. Editorial Porrúa,  
S.A. México 1984.

LEY FEDERAL DE DERECHOS. Editada por la Secretaría de  
Hacienda y Crédito Público. México  
1984.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 14ava.  
Edición. Editorial Porrúa, S.A.  
México 1985.

I N D I C E

PAG.

PROLOGO

I	<u>CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL.</u>	1
	Los abastecimientos de agua potable en la época prehispánica.	2
	Las obras durante la primera centuria de la Colonia.	12
	Las obras durante los dos últimos siglos de la Colonia.	21
	Los abastecimientos en el primer siglo independiente (1821-1920)	33
	El periodo de 1920 a 1960.	45
	El abastecimiento de agua en el Distrito Federal y en el área conurbada a él, en el periodo de los 70's-80's.	61
	El Sistema Cutzamala.	68
	Los usos del agua en el Distrito Federal.	72
II	<u>CAPITULO SEGUNDO.- EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL DISTRITO FEDERAL.</u>	80
	Régimen Jurídico del abastecimiento de agua.	81
	El suministro de agua como un servicio público.	93

	Contrato Administrativo de abastecimiento de agua potable.	113
III	<u>CAPITULO TERCERO.- MARCO LEGAL PARA EL COBRO DE LOS DERECHOS DE AGUA Y MEDIOS DE DEFENSA EN CONTRA DE LA DETERMINACION Y COBRO.</u>	135
	Constitución.	136
	Ley de Ingresos.	139
	Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.	142
	Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.	147
	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	148
	Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.	150
	Acuerdos Delegatorios.	153
	Recursos Administrativos.	164
	Recurso de Revocación.	171
	Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.	185
	Juicio Contencioso Administrativo.	190
	Juicio de Amparo.	213
	El Amparo Indirecto.	217
	El Amparo Directo.	220
	Los Recursos en el Juicio de Amparo.	229
	El Recurso de Revisión.	230
	El Recurso de Queja.	232
	El Recurso de Reclamación.	233

La Sentencia.	234
Conclusiones	236
Anexo.- Circular 008	249
Abreviaturas.	254
Bibliografía	255
Disposiciones Legales Consultadas.	264
Indice.	266