

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**Los Reglamentos de los Servicios Públicos en el
Distrito Federal**

TESIS

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

GILBERTO TRINIDAD GUTIERREZ

MEXICO, D. F.

1 9 6 7



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

A mis padres

**BENITO TRINIDAD REYES
MACARIA GUTIERREZ DE T.**

*Quien con su estímulo y sacrificio,
se hizo posible la terminación
de mis estudios.*

A mis hermanos:

**POLICARPO,
CATALINA,
MACEDONIO,
ADELINA,
ARTURO y
MAURO (Q. E. P. D).**

Fraternalmente.

AL LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE

***Director del Seminario de Derecho
Administrativo.***

AL SR. LIC. DON GUSTAVO N. SERRANO

Con admiración y respeto.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

NOCION DE SERVICIO PUBLICO

I.—Generalidades sobre el Servicio Público. II.—Teoría que considera como Servicio Público toda la actividad del Estado: a) Teoría de León Duguit. III.—Teorías que consideran como Servicio Público toda la actividad de la Administración Pública: a) Teoría de Gastón Jeze. b) Teoría de Posada. IV.—Teorías que consideran como Servicio Público solamente una parte de la actividad de la Administración: a) Teoría de Maurice Hauriou. b) García Oviedo. c) Rafael Bielza. V.—Elementos del Servicio Público. VI.—Noción de Servicio Público según: a) Gabino Fraga. b) Andrés Serra Rojas. c) Ernesto Flores Zavala. VII.—El Servicio Público en la Legislación Positiva Mexicana. VIII.—El Servicio Público según Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación IX.—Nuestra Opinión. X.—Noción de Servicios Públicos: a) Administrativos. b) Comerciales e Industriales. XI.—Clasificación de los Servicios Públicos. 57

CAPITULO SEGUNDO

FACULTAD REGLAMENTARIA

I.—Orígenes Constitucionales de la Facultad Reglamentaria en el derecho Mexicano. II.—Concepto de

Reglamento: a) Desde el punto de vista formal. b) Desde el punto de vista material. III.—La facultad Reglamentaria: A) Fundamento en la Doctrina: a) Alemana. b) Francesa. c) Italiana. B) Fundamento Constitucional. IV.—Función y límites del Reglamento: a) Por el principio de la primacía de la Ley. b) Por el principio de la reserva de la Ley. V.—Reglamentos Autónomos (Existencia o Inexistencia de los mismos). VI.—Los Reglamentos del Distrito Federal: a) Dictados por el Presidente de la República. b) Dictados por el Jefe del Departamento.	109
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPITULO TERCERO

LOS REGLAMENTOS DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

I.—Distinción con los reglamentos que prestan servicios al público. II.—Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a los reglamentos que prestan servicios al público. III.—Reglamentos de los servicios públicos: A) Reglamento para el servicio de limpieza en el D. F. B) Reglamentos de Mercados. C) Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros en el D. F. D) Reglamento de transporte de carga para el D. F. E) El Servicio de Estacionamiento. F) Reglamento de los Rastros del Distrito Federal. IV.—La necesidad de reformar los Reglamentos del D. F.	177
CONCLUSIONES	181
BIBLIOGRAFIA	187

CAPITULO PRIMERO

NOCION DE SERVICIO PUBLICO

I.—Generalidades sobre el Servicio Público. II.—Teoría que considera como Servicio Público toda la actividad del Estado: a) Teoría de León Duguit. III.—Teorías que consideran como Servicio Público toda la actividad de la Administración Pública: a) Teoría de Gastón Jeze. b) Teoría de Posada. IV.—Teorías que consideran como Servicio Público solamente una parte de la actividad de la Administración: a) Teoría de Maurice Hauriou. b) García Oviedo. c) Rafael Bielza. V.—Elementos del Servicio Público. VI.—Noción de Servicio Público según: a) Gabino Fraga. b) Andrés Serra Rojas. c) Ernesto Florez Zavala. VII.—El Servicio Público en la Legislación Positiva Mexicana. VIII.—El Servicio Público según Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación IX.—Nuestra Opinión. X.—Noción de Servicios Públicos: a) Administrativos. b) Comerciales e Industriales. XI.—Clasificación de los Servicios Públicos.

I.—GENERALIDADES SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO.—Las definiciones que de Servicio Público se han dado, no pueden ser concordantes, entre los diversos autores y obedece a que están sujetos a conceptos de orden Político Jurídico o Político Económico.

La noción de Servicio Público surgió para establecer la separación de competencias entre las autoridades Judiciales y Administrativas.

Fue en Francia, en donde un joven, Agnes Blanco, fue herido por una vagoneta que circulaba entre los edificios de la manufactura de Tabacos de Burdeos. Por determinación del Tribunal Civil que conocía de la reclamación del padre de la víctima, se sometió el caso al Tribunal de conflictos, a efecto de que se determinara la competencia Judicial o la Administrativa.

“El Tribunal en sentencia de 8 de Febrero de 1873, bajo las conclusiones del comisario de Gobierno David, pronunció su fallo a favor de la competencia Administrativa. Con la misma consideración se había pronunciado el fallo del Consejo de Estado en el caso Dekeister, el 6 de Agosto de 1861”. (1)

En el caso Blanco se sostuvo que los daños causados tenían origen en actividades de **SERVICIO PÚBLICO** y

(1) *Recueil Causil d' Etat. 1er. Suppl. Citado por Olivera Toro Jorge.—MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. pág. 48 y sig. México. 1963.*

con ese apoyo se resolvió la competencia de los Tribunales Administrativos, además se consideró que la responsabilidad del Estado en los daños a los particulares, por los hechos de las personas encargadas de los Servicios Públicos no pueden estar reguladas por los principios establecidos en el Código Civil, para las relaciones de particular a particular, esto es, la idea extraordinaria de un sistema Jurídico diverso del Derecho Privado.

Al examinar la indeterminación del concepto de Servicio Público se ha llegado a la conclusión de que: "No es una figura Jurídica verdadera, sino un complejo de fines sociales que las entidades Administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente". (2)

Ante esta situación, los Juristas del Derecho Administrativo convienen en las grandes dificultades que se presentan para definir suficientemente la noción de Servicio Público ya que si bien es cierto, no es la manifestación única de la vida estática, ella es sin embargo, el problema central de la vida administrativa.

II.—TEORIA QUE CONSIDERA COMO SERVICIO PUBLICO TODA LA ACTIVIDAD DEL ESTADO: a) TEORIA DE LEON DUGUIT.—El gran jurista Francés, representante de la Escuela denominada realista, afirma: que el Servicio Público es el fundamento esencial del Derecho Público y al respecto dice: "El Estado no es como se ha pretendido hasta ahora, una potencia que manda, una soberanía: es una cooperación de Servicios Públicos organizados y controlados or los Gobernantes... Esta noción de Servicio Público es capital y al rededor de ella gravita todo el derecho Público Moderno". (3)

Define el Servicio Público: "COMO TODA ACTIVIDAD CUYO CUMPLIMIENTO DEBE SER ASEGURADO,

(2) Cita de Jorge Olivera Toro opus cit. pág. 49.

(3) DUGUIT LEON.—Traite de Droit Constitutionnel, 3a. Ed. París 1927-1930. TOMO II Pág. 59.

REGULADO Y CONTROLADO POR LOS GOBERNANTES, PORQUE EL CUMPLIMIENTO DE ESTA ACTIVIDAD ES INDISPENSABLE PARA LA REALIZACION Y EL DESARROLLO DE LA INTERDEPENDENCIA SOCIAL Y QUE ES DE TAL NATURALEZA QUE NO PUEDE SER REALIZADA COMPLETAMENTE MAS QUE CON LA INTERVENCION DE LA FUERZA GOBERNAMENTAL". (4)

En efecto, desde ese momento se ha comprendido que ciertas obligaciones se imponían a los Gobernantes para con los Gobernados y que la realización de esos deberes era a la vez la consecuencia y la justificación de su mayor fuerza. Tal es esencialmente la noción de Servicio Público". (5)

Pero cuales son esas actividades, cuyo cumplimiento se le puede exigir a los Gobernantes, el Profesor de Burdeos considera que: "Debe afirmarse que hay tres actividades cuyo cumplimiento se ha pedido a los Gobernantes de todos los tiempos: La defensa de la colectividad y del territorio contra el enemigo exterior, el mantenimiento de la seguridad, del orden y de la tranquilidad en el territorio y en el interior de la colectividad; elementos constitutivos de los tres Servicios Públicos originarios: la guerra, la policía y la justicia. Hoy no bastan esos Servicios. La interdependencia estrecha que existe entre los pueblos, la solidaridad de los intereses económicos, los cambios comerciales, imponen a todos los Estados la obligación de organizar los Servicios Públicos que aseguren de una manera permanente las comunicaciones internacionales". (6)

Duguit explica que: todo acto realizado de conformidad con la Ley del Servicio es lícito. "Si es un acto material no puede, en principio causar responsabilidad. Si es un acto

(4) DUGUIT LEON.—Opus cit. T. II pág. 61.

(5) DUGUIT LEON.—Las transformaciones del Derecho Público. Traducción Española. Madrid. pág. 93 y sig.

(6) DUGUIT LEON.—Opus cit. pág. 111 y sig.

Jurídico, produce un efecto de Derecho que escapa a toda anulación.

Por el contrario, si el acto, decisión u operación material es contrario a la ley de Servicio, dará lugar a una reparación o a una anulación. El particular que es víctima de un perjuicio podrá obtener una reparación, o provocar una anulación por la jurisdicción competente del acto Jurídico contrario a la ley de Servicio". (7)

La definicin y desarrollo de la Teoría de León Duguit, es criticable, porque no es posible aceptar que la noción de Servicio Público sea la consecuencia de la distinción entre Gobernantes y Gobernados y que la noción de soberanía sea substituída por la de Servicio Público, convirtiéndolo en el fundamento del Derecho Público, y porque no es exacto, que el Servicio Público sea toda actividad estatal cualquiera que fuese su naturaleza aunque esté reglada en su funcionamiento.

La amplitud de ese concepto no permite establecer diferencias Jurídicas entre las funciones del Estado que se manifiestan como actividad de carácter general y abstracto y el Servicio Público actividad particular y concreta; así mismo es erróneo suponer que la trascendencia de la noción de Servicio Público tenga sus orígenes en el positivismo jurídico de Duguit, para quién el Estado es un hecho: La diferenciación de los Gobernantes de los Gobernados y que lo lleva a la supresión de la personalidad estatal.

La trascendencia de la noción de Servicio Público —como institución de derecho— es función del intervencionismo del Estado en las más variadas actividades tendientes a satisfacer las crecientes necesidades colectivas, como atinadamente afirma el Jurista Argentino, Villegas Basavilbaso. (8)

(7) DUGUIT LEON.—Traite de Droit Constitutionnel. 3a. Ed. París Tomo II. Pág. 71.

(8) Villegas Basavilbaso Benjamín.—Derecho Administrativo T. III Tipográfico. Ed. Argentina Buenos Aires 1951 pág. 11.

Ahora bien, en cuanto que el Estado sea una cooperación de Servicios Públicos, organizados y controlados por los Gobernantes y al examinar la personalidad del Estado y especialmente, la teoría en estudio, su máximo defecto de la misma radica en el desconocimiento de las realidades jurídicas, olvidándose que el Estado constituye un ser del mundo jurídico.

La personalidad del Estado es un concepto jurídico y si bien no es la expresión de una realidad abstracta es la expresión de una realidad jurídica.

III.—TEORIAS QUE CONSIDERAN COMO SERVICIO PUBLICO TODA LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: TEORIA DE GASTON JEZE. Para este autor la idea de Servicio Público se halla íntimamente vinculada con la del procedimiento de Derecho Público.

“Decir que, en determinada hipótesis, existe 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 los procedimientos de 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.

Sigue diciendo que :toda vez que se está en resencia de un Servicio Público propiamente dicho, se verifica la existencia de reglas jurídicas especiales, de teorías jurídicas especiales, todas las cuales tienen por objeto facilitar el funcionamiento regular y continuo del Servicio Público, satisfaciendo en la forma más rápida y completa que sea posible, las necesidades del interés general”.

Las reglas, las teorías jurídicas, así como los procedimientos del Derecho Público, que este jurista menciona convergen como él mismo lo afirma en una idea esencial: el interés particular debe ceder ante el interés general.

“El procedimiento del Derecho Privado supone, esencialmente, la igualdad de los intereses particulares en conflicto. Por el contrario, el procedimiento del Derecho Público tiene su fundamento en la desigualdad de los intereses en conflicto; el interés público debe prevalecer sobre el interés privado”. (9)

“Pero los agentes públicos, para hacer funcionar un Servicio Público pueden o deben servirse de los procedimientos del Derecho Público, pero no siempre están obligados hacerlo, ya que pueden utilizar los procedimientos del Derecho Privado. Pero hay casos en opinión del Jurista Francés, en que los agentes públicos tienen la obligación de usar el procedimiento del Derecho Público y señala varios ejemplos entre ellos, el reclutamiento del ejército, sólo es aplicable el procedimiento del Derecho Público, desde el momento de la conscripción y el enganche voluntario.

En cuanto a la organización de un Servicio Público propiamente dicho es modificable en cualquier momento. Esta posibilidad de modificación, resulta de la obligación que incumbe a los agentes públicos de hacer funcionar lo mejor posible el servicio a su cargo y categóricamente afirma: “ningún obstáculo jurídico puede impedir esa modificación”. (10)

En esta construcción, la noción del Servicio Público, está integrada por dos elementos esenciales:

- a) Un régimen Jurídico especial.
- b) Una organización y funcionamiento modificables en todo momento.

Jeze, estima conveniente que para evitar confusiones en la terminología de esta materia: que la expresión SER-

(9) JEZE GASTON.—Principios Generales del Derecho Administrativo.—T. II ED. DEPALMA.—Buenos Aires. 1949. Traducción directa de la 3a. Ed. Fran-

(10) JEZE GASTON.—Opus cit. T. II pág. 6.
cesa, por Julio V. San Millán Almagro.—pág. 4 y sig.

VICIO PUBLICO se reservase para los casos en que, para satisfacer determinada necesidad de interés general, los agentes públicos, pueden recurrir, para los procedimientos del Derecho Público, a reglas que están fuera de la órbita del Derecho Privado, la expresión GESTION ADMINISTRATIVA o cualquier otra expresión, cuando para la satisfacción de una necesidad de interés general se usan los procedimientos de Derecho Privado". (11)

En suma, el Servicio Público es considerado como un procedimiento técnico, que tiene por objeto dar satisfacción regular y continua a necesidades de interés general, procedimiento que se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general.

La cuestión capital en esta teoría radica en el criterio a seguir en cada caso, para afirmar la existencia de un Servicio Público, esto es ¿cuál es la autoridad competente para decidir en un caso dado si hay o no Servicio Público? En opinión de Jeze es preciso únicamente indagar la intención de los gobernantes, en lo relacionado con la actividad administrativa considerada.

Se ha dicho al respecto: Que esta teoría ha merecido no obstante la solidez de su construcción, observaciones, críticas fundadas en la noción de su autor sobre el Derecho Administrativo que lo define: "Como el conjunto de reglas relativas a los Servicios Públicos". Esta definición significa que toda actividad de la administración debe ser considerada como Servicio Público, pero el mismo Jeze admite que la administración no satisface, todas las necesidades de interés general. Y en efecto, si todos los intereses y exclusivas del Estado son satisfechos por el procedimiento de Derecho Público constituyen Servicio Público habrá que convenir que si el Estado satisface los intereses de la Justicia, por el procedimiento del Derecho Público que es el único que lo realiza la Justicia debería ser un Servicio Público, conclusión que está en pugna con el concepto admitido sin dis-

(11) JEZE GASTON.—Opus cit. T. II pág. 9 y sig.

crepancia por casi todos los juristas: la Justicia es una función del Estado no un Servicio Público, como sostiene Villegas Basavilbaso.

b) **TEORIA DE ADOLFO POSADA.**—Para Posada “El Servicio Público contiene la noción más definida, intensificada y dinámica y objetiva del bien público, como cosa distinta del interés, particular, o como conjunto de necesidades públicas y en cuanto la satisfacción de éstas se reputa función de la administración”. (12)

Que la actividad administrativa se concreta en esfuerzos, en movimientos, actos solicitados, por ser necesario, para la realización de los fines colectivos. Estimando que el contenido de los esfuerzos es siempre un Servicio, que denomina público por el carácter público de la exigencia o necesidad que lo suscita o solicita o lo impone en cuanto esa necesidad —expresa— “alcanza colectiva o socialmente una intensidad suficiente para mover la actividad del Estado en el sentido de su satisfacción, o sea para provocar un Servicio Público”. (13)

No da propiamente una noción del Servicio Público pero si da a conocer sus elementos capitales considerándolo como: “Toda actividad Administrativa para la satisfacción de necesidades colectivas”. (14)

Y al mismo tiempo entiende que la administración pública es un sistema de Servicios Públicos, por lo que su teoría encaja o debe ser comprendida entre los que estiman a esa institución como toda actividad de la administración pública.

La noción que de Servicio Público da el Jurisconsulto Posada, es insuficiente, porque no todas las actividades de la administración pública, pueden ser concretadas en Servicios Públicos.

(12) POSADA ADOLFO.—Tratado de Derecho Administrativo.—2a. Ed. Madrid. T. I.—Pág. 268 y sig.

(13) POSADA ADOLFO.—Opus Cit. pág. 270 y sig.

(14) POSADA ADOLFO.—Opus Cit. pág. 267.

IV.—TEORIAS QUE CONSIDERAN COMO SERVICIO PUBLICO SOLAMENTE UNA PARTE DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION.—Dentro de ésta corriente, se encuentran una serie de Juristas, pero nos concretaremos al estudio de tres que en mi concepto son los más importantes siendo: MAURICE HAURIOU, GARCIA OVIEDO Y RAFAEL BIELZA.

a) **TEORIA DE MAURICE HAURIOU.**—El eminente maestro Francés, define el Servicio Público como “UN SERVICIO TECNICO PRESTADO AL PUBLICO DE UNA MANERA, REGULAR Y CONTINUA PARA LA SATISFACCION DE UNA NECESIDAD PUBLICA Y POR UNA ORGANIZACION PUBLICA”. (15)

Haciendo un análisis a esta definición encontramos los siguientes elementos:

a) **SERVICIO TECNICO.**—Considera que en todo Servicio Público, en el sentido administrativo de la palabra, existe una técnica, y así expone: “La actividad jurídica esta asociada a la actividad técnica, pero aquélla no hace desparecer a esta al menos en los Servicios Administrativos”. (16)

b) **SERVICIO REGULAR Y CONTINUO.**—Explica el jurista Francés; “La regularidad y continuidad hacen visible una característica que presenta la idea de Servicio: dar al público una ventaja o una comodidad usuales. Desde el momento en que los Servicios Públicos funcionan regularmente, después de un cierto tiempo, llegan a ser un elemento de la vida civil”. (17)

c) **SERVICIO PRESTADO AL PUBLICO.**—“Expresa que el Servicio es prestado a todos los habitantes del país considerados individualmente iguales”. (18)

(15) HARIOU MAURICE.—*Precis de Droit Administratif*. 9a. Ed. Paris.—1919.—pág. 44.

(16) HAURIOU MAURICE.—*Opus Cit.* pág. 44.

(17) HAURIOU MAURICE.—*Opus Cit.* pág. 44.

(18) HAURIOU MAURICE.—*Opus Cit.* pág. 45.

d) **NECESIDAD PUBLICA.**—Si el Servicio es prestado al Público dice “Solo lo es para una necesidad pública o para la satisfacción de un interés general. No pueden organizarse Servicios Públicos para satisfacer intereses particulares y sigue diciendo: Los Servicios Públicos contribuyen a crear el orden porque el orden es una necesidad Pública; no tienen por finalidad crear riqueza económica, puesto que la riqueza no es una necesidad Pública, sino por el contrario una necesidad privada. (19)

e) **ORGANIZACION PUBLICA.**—Dice: “El Servicio Público es asegurado por una organización Pública. Este elemento ha sido explicado en relación con los recursos para mantener el funcionamiento del Servicio Público administrado por personas de Derecho Público, recursos provenientes de un fondo común y que tiene como consecuencia el carácter no lucrativo de los Servicios Públicos, salvo los denominados Servicios Públicos Industriales”. (20)

Desde el punto de vista de la estructura de la institución, considera al Servicio Público; como un organismo compuesto de autoridades administrativas que representan el elemento poder o decisión y de funcionarios empleados o agentes de ejecución, que representan el elemento de competencia técnica.

Estos elementos —agrega— están unidos por los hábitos que se producen por la colaboración de sus poderes y competencias. Esos hábitos se traducen, en parte en reglamentos administrativos y en circulares que los precisan y sancionan, sigue diciendo el jurísta francés — como la necesidad pública y el orden público están relacionados con el mantenimiento de la paz pública, los Servicios Administrativos son una forma de Policía”.

Por lo que respecta a este último elemento de su definición inicial o sea la organización pública, fue ampliado por el mismo Hauriou al cambiar en la 11a. edición de su

(19) HAURIOU MAURICE.—Opus Cit. pág. 45.

(20) HAURIOU MAURICE.—Opus Cit. Cit. pág. 46.

obra, la definición del concepto al considerar "Como una organización pública de poderes competencias y costumbres, que asume la función, de prestar al público, de una manera regular y continua, un Servicio determinado con un propósito de Policía en el elevado sentido de la palabra".

Encontramos que en esta segunda definición, el fin del Servicio es la causa de su creación, la Policía.

La teoría del Jurisconsulto Hauriou, ampliamente desarrollada, ha sido objeto de críticas, entre los autores que lo critican, tenemos a Villegas Basavilbaso que expone: "Porque según sus últimos desarrollos, presentan un fondo de carácter sociológico, más que jurídico... No todos los Servicios Públicos tienen por finalidad el orden público, pero todos deben satisfacer un interés colectivo o una necesidad Pública. No es exacto que el Servicio Público sea una forma de Policía aunque contribuye al mantenimiento indirecto del orden Público". (21)

b) TEORIA DE GARCIA OVIEDO.—El maestro Español explica que "La idea de Servicio implica una organización de elementos y actividades coordinados para un fin".

Esta organización es común a toda clase de Servicios tanto para los privados como para los Públicos ¿cuál es el signo jurídico que los diferencia?. El concepto de lo Público puede deducirse el fin que el Servicio cumple, o de la persona que lo atiende, o de la manera como se presta o del régimen que lo regula". (22)

Haciendo un análisis de lo anterior se encuentran los siguientes elementos:

a) CRITERIO DEL FIN.—Es Servicio Público el que satisface una necesidad Pública colectiva, esto es, el que provee a la satisfacción de intereses generales.

b) CRITERIO DE LA PERSONA.—Tampoco puede calificarse de público un Servicio porque sea Público de

(21) Villegas Basavilbaso.—Tomo II pág. 23.

(22) García Oviedo.—Derecho Administrativo.—3a. Ed. Madrid, 1951.

personalidad que lo atiende, este criterio dice el profesor de la Universidad de Sevilla "Es inexacto, pues ni todos los Servicios de las Entidades Públicas, tienen ese carácter, ni deja de ser Público un Servicio porque sea atendido, por una persona privada". (23)

Para que se de el concepto de Servicio Público es necesario que la empresa de interés general sea atendido por la Administración o por un particular con su encargo.

c) **CRITERIO DE LA MANERA.**—Expone García Oviedo: "La manera como el Servicio se presta pudiera ser otro criterio indicador de su carácter público. En este sentido viene calificado de Público un Servicio, porque es el Público a quién se ofrece aunque sea un particular quien lo atienda". (24)

d) **CRITERIO DEL REGIMEN QUE LO REGULA.** Para que la finalidad propia del Servicio Público se cumpla debidamente —dice— "Menester será que acompañe a la empresa una serie de notas determinantes de un régimen Jurídico Especial, que discrepa, como es lógico del régimen Jurídico general de los Servicios privados". (25)

En su brillante exposición concluye en la siguiente forma:

I.—Que el Servicio Público es una ordenación de elementos y actividades para un fin.

II.—Que el fin es la satisfacción de una necesidad Pública siquiera haya necesidades de esta clase que se satisfacen por el régimen del Servicio privado.

III.—Que el Servicio Público implica la acción de una personalidad Pública aunque no siempre sean las personas Administrativas los que asuman esta empresa.

IV.—Que esta acción cristaliza en una serie de relacio-

(23) García Oviedo.—Opus Cit. pág. 99.

(24) García Oviedo.—Opus Cit. pág. 99.

(25) García Oviedo.—Opus Cit. pág. 100.

nes Jurídicas constitutivas de un régimen jurídico especial distinto por tanto del régimen Jurídico general de los Servicios Privados". (26)

c) **TEORIA DE RAFAEL BIELZA.**—Este autor para definir el Servicio Público, empieza por distinguir dicho concepto de la función Pública: "La función Pública, afirma es lo abstracto y general, y el Servicio Público es lo concreto y particular.

Según Bielza, el Servicio Público en sentido amplio presenta dos formas: una forma propia y otra impropia. Los Servicios Públicos propios son aquellos que presta o debe prestar el Estado directamente o por medio de un particular concesionarios; los impropios son aquellos que aun cuando satisfacen necesidades colectivas no son prestados por el Estado ni por concesionarios; y el Estado sólo se limita a reglamentarlos.

Bielza hace una diferenciación de los Servicios Públicos, como queda acentado en propios e impropios y dice que "El fundamento de la distinción no es cuestión teórica, sino también de inegable utilidad práctica que es otra de las razones por la cual la sostenemos". (27)

Define el Servicio Público de la manera siguiente: "En concepto nuestro **ES SERVICIO PUBLICO PROPIO TODA ACCION O PRESTACION** (diferénciase, desde luego, la acción de la prestación) **REALIZADA POR LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTIVA DIRECTA O INDIRECTAMENTE PARA LA SATISFACCION CONCRETA DE NECESIDADES COLECTIVAS, Y ASEGURADA ESA ACCION O PRESTACION POR EL PODER DE POLICIA**". (28)

A su definición hace una exposición de los elementos que lo integran en la forma siguiente:

(26) García Oviedo.—Opus Cit. pág. 100.

(27) Bielza Rafael.—Principios de derecho Administrativo.—pág. 49.—3a. Ed. DEPALMA.

(28) Bielza Rafael.—Opus Cit. pág. 50.—Buenos Aires, 1963.

a) Decíamos que es Servicio Público "TODA ACCION O PRESTACION" porque la acción puede no ser PRESTACION concreta; el ejército, la policía y otros órganos, en sus funciones de organización y preparación, no realizar por eso sólo prestaciones.

La prestación se realiza cuando el ejército o la policía en defensa de la integridad territorial o del orden Público actúa contra los transgresores de la paz y del orden Público, v. gra. cuando la policía de seguridad protege una reunión entonces la acción se convierte en cada caso o hecho en una prestación ya UTI UNIVERSI, ya UTI SINGULI, según que beneficie en forma directa e indivisible a la colectividad o beneficie en manera diferencial a un individuo o a varios.

b) Un segundo elemento de la noción de Servicio Público es que la prestación del Servicio debe realizarla la ADMINISTRACION PUBLICA, por lo que se excluyen las prestaciones de los particulares. Pero puede ser por ella realizada, directa e indirectamente 1) DIRECTAMENTE, cuando lo es por los órganos o agentes de la propia Administración Pública 2) INDIRECTAMENTE, cuando lo es por un concesionario, que presta el Servicio, claro está bajo el contralor constante del concedente.

c) Decimos además SATISFACCION CONCRETA, pues no basta instituir o crear el Servicio de interés colectivo o autorizar su prestación por concesión; es necesario prestar el Servicio efectivamente y asegurar su CONTINUIDAD Y REGULARIDAD.

d) El servicio Público debe satisfacer una NECESIDAD COLECTIVA. Necesidad colectiva no es lo mismo que necesidad General; COLECTIVA es aquella respecto de la cual si bien hay intereses positivos y negativos, predominan los primeros.

e) El Servicio Público debe ser en principio ASEGURADO POR EL PODER DE POLICIA. A juicio nuestro dice es indispensable el factor "PODER PUBLICO".

Si se librara al interés y celo de quienes los prestan, se correría el riesgo de su interrupción o deficiente prestación.

Una vez hecho el estudio de las principales doctrinas acerca del Servicio Público, haremos a continuación el estudio de los elementos del Servicio Público.

V.—ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.—La doctrina administrativa o mejor dicho algunos tratadistas lo consideran como elementos de tal institución y ha de observarse, a este respecto que no reviste tal condición sino únicamente caracteres jurídicos. Siendo caracteres virtuales de los Servicios Públicos: a) LA GENERALIDAD b) LA IGUALDAD. c) LA REGULARIDAD y d) LA CONTINUIDAD.

Respecto al análisis de los elementos del Servicio Público, seguiremos las ideas de Villegas Basavilbazo.

a) LA GENERALIDAD.—El Servicio Público es para todos, no para determinada persona. Todos los habitantes tienen derecho al Servicio con arreglo a la Ley del mismo y a sus reglamentos. A este respecto Basavilbazo dice: “Este carácter puede estar condicionado con el de la obligatoriedad, cuando la Ley expresamente lo establezca, por ejem. el Servicio Público de la educación primaria, en la mayor parte de los Estados, no solamente es general sino obligatorio dentro de las prescripciones de la ley”. (29)

b) LA IGUALDAD.—El Servicio Público debe ser igual para todos. Algunos autores denominan a este carácter uniformidad, considerándolo como una de las causas que justifican la organización del Servicio Público.

Este carácter de igualdad o de uniformidad, no obstante lo enseñado por algunos publicistas, debe ser referido únicamente al usuario en cuanto es el destinatario del Servicio, es la igualdad ante la prestación. Se dice que la uniformidad está relacionado con el punto de vista económico no

(29) VILLEGAS-BASAVILBASO BENJAMIN.—Der. Administrativo T. III pág. 57.

jurídico, en los beneficios que reciben los usuarios, con la creación misma del Servicio.

c) **REGULARIDAD.**—El Servicio Público está instituido para dar satisfacción regular a las necesidades colectivas. Villegas Basavilbazo dice sobre la regularidad lo siguiente: “Las necesidades colectivas, no podrían ser cumplidas si el Servicio Público funciona irregularmente sin estar ajustado a un régimen técnico preestablecido de acuerdo con los intereses generales que debe satisfacer. Es de advertir que la regularidad no es la continuidad; esta última se relaciona con la no interrupción; la primera con la regulación técnica del Servicio mismo —sigue diciendo la regularidad como carácter del Servicio Público— se vincula especialmente con los reglamentos generales del Servicio, reglamentos de orden interno, que constituyen norma administrativas para su funcionamiento”. (30)

d) **CONTINUIDAD.**—Todos los autores están de acuerdo en esta nota específica de los Servicios Públicos. El Estado tiene la obligación de asegurar la continuidad del Servicio sean o no concedidos. Este imperioso deber lo faculta para impedir la suspensión de su funcionamiento.

El criterio de continuidad no debe ser entendido en su significación gramatical sino en función de la naturaleza de la necesidad colectiva; lo que debe ser asegurado por el poder Público, es la no interrupción del Servicio o lo que es lo mismo su no suspensión.

A la exposición anterior, es de agregarse que dichos elementos están incompletos, porque falta uno de los más importantes en opinión nuestra que es el de obligatoriedad, porque incluirlo dentro del elemento de Generalidad como lo hace Villegas Basavilbazo, el Servicio Público estaría acéfalo, porque precisamente la obligatoriedad, consiste en una obligación de prestar el Servicio de parte del que lo tiene a su cargo o el que lo desempeña; y debe de prestarlo a todo el que lo solicite, sin la obligatoriedad, el Servicio se pres-

(30) VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN.—Opus Cit. pág. 60.

taría deficientemente porque si bien es cierto que la Generalidad es para todos los habitantes, sería inoperante sino existe esa obligación plasmada en la Ley para cumplir con el Servicio Público.

VI.—NOCION DE SERVICIO PUBLICO: SEGUN:

a) GABINO FRAGA.—El maestro Fraga dice: “Que en nuestro concepto existen Servicios Públicos a cargo del Estado, pero no creemos que toda la actividad de éste pueda llamarse Servicio Público, y cita dentro de la doctrina Francesa para corroborar lo anterior a Waline quien afirma: “Que no se puede decir que el Derecho Administrativo sea el Derecho de los Servicios Públicos, como grandes juristas como Duguit, o Jeze, lo habían enseñado a principios del siglo XX”, (Waline.—Derecho Administrativo. 7a. Edición pág. 70 citado por Gabino Fraga). (31)

El jurista Mexicano, desde luego no es partidario de la teoría que considera el Servicio Público, como toda la actividad del Estado pues él mismo afirma: “El Estado no tiene el monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas Una parte de ella corresponde al dominio de acción de los particulares y su argumento lo basa en la libertad de comercio que los particulares tienen, pues es indudable que los particulares pueden, en uso de sus libertades crear empresas que satisfagan necesidades colectivas de orden económico o cultural”. (32)

Pero si la empresa se guía exclusivamente por el interés de lucro de parte de sus dueños, no existe ni puede existir un Servicio Público.

A medida que el interés va coincidiendo con el interés colectivo y se va extendiendo e intensificando el beneficio al Público, el Estado entonces se interesa en el desarrollo

(31) FRAGA GABINO.—DERECHO ADMINISTRATIVO. 8a. Ed. Porrúa, S. A. 1960, pág. 18.

(32) FRAGA GABINO.—OPUS CIT. PAG. 19

de la actividad y principiando por hacer uso de sus facultades de Policía, y más tarde en ejercicio de sus atribuciones de tutela de intereses colectivos, comienza intervenir regulando esa actividad en forma de transformar la actividad inicialmente libre en actividad de Servicio Público.

Como los particulares pueden atender o prestar los Servicios Públicos de acuerdo con la teoría de Fraga, el paso al control del Estado, es ya muy corto; pero que mientras sigan en manos de los particulares constituirán un Servicio Público fuera del Estado.

Critica el concepto de Servicio Público como lo entiende la doctrina Francesa y sostiene que no es sino una simple creación doctrinaria que no corresponde a lo que en realidad es un Servicio Público, y para apoyar lo antes dicho vuelve a mencionar a Waline, este jurista expone: "que la misma Jurisprudencia francesa ha puesto en crisis la noción de Servicio Público usado por la escuela realista, al conocer a partir del año de 1938, que un Servicio Público puede ser manejado por un organismo privado". (Citado por Fraga.—Waline.—Opus cit. pág. 587 y sig.).

Entonces si el concepto de Servicio Público, no abarca toda la actividad del Estado, si comprende una parte de la actividad privada, entonces cabe preguntar. ¿cuál es el concepto verdadero de dicho Servicio Público y cual es su importancia dentro del Derecho Administrativo?

No habiendo una razón poderosa para desnaturalizar el sentido mismo de los términos, se puede afirmar que el significado natural de la idea expresada por la palabra Servicio es la de un prestación en favor de alguien una prestación individual y concreta y si a esa expresión Servicio se le da el calificativo de Público, también se está significando claramente que se trata de que la prestación se haga para satisfacer una necesidad permanente suficientemente generalizada que la distinga de una necesidad aislada y accidental de un sólo individuo o grupo de individuos.

El concepto de lo Público, claramente está indicando el destino del Servicio podría pensarse, —dice el maestro Fraga— como se ha pensado en doctrina sostenida por reputados autores, que dicho calificativo hace referencia el organismo que presta el Servicio; pero esta opinión de los autores no parece admisible, porque si en esencia coinciden actividades del Estado y de particulares, no se ve razón para distinguirla por un elemento externo simplemente formal.

Al hablar de las necesidades, expresa que existen en una sociedad diversas clases de necesidades, de carácter político, económico, material y cultural pero esas necesidades dado al carácter Público del Servicio, deben ser necesidades de toda la colectividad, no precisamente de cada uno de sus componentes pero si de tal manera extendidas que toda la colectividad se afecte.

Como un último elemento esencial que caracteriza al Servicio Público, en la exposición que hace el Jurista Gabino Fraga es el régimen jurídico especial a que se sujetan las prestaciones y que ese régimen jurídico se integra por los principios de: adaptación, el de regularidad y continuidad y el de igualdad de los usuarios.

En esta parte de su exposición, que considera como principios que integran el régimen jurídico especial: el de regularidad, continuidad y el de igualdad, no compartimos con el autor mencionado tales ideas, toda vez que no son principios, sino elementos del Servicio Público que concurren a la formación de un todo y que lo caracteriza como propio de la figura jurídica denominada Servicio Público. Y aun más considerar como que integra un régimen jurídico especial, es desvirtuar completamente el sentido del concepto y de lo que es el Servicio Público.

Da la siguiente definición de Servicio Público: "COMO UNA ACTIVIDAD DESTINADA A SATISFACER UNA NECESIDAD COLECTIVA DE CARACTER MATERIAL, ECONOMICO O CULTURAL MEDIANTE PRESTACIONES CONCRETAS E INDIVIDUALIZADAS SUJETAS A

UN REGIMEN JURIDICO QUE LES IMPONGA ADECUACION, REGULARIDAD, Y UNIFORMIDAD". (33)

La noción del Servicio Público, que da el Jurista Mexicano Gabino Fraga cae dentro de la teoría que considera que el Servicio Público no es la base de la Administración o mejor dicho del Derecho Administrativo.

A un más su definición está dentro dentro de la concepción material, que ve la naturaleza de la actividad con sus notas específicas de interés general sea cual fuere el órgano Público o Privado que lo satisfaga o realice; es decir el Servicio Público es considerado así como una actividad.

b) ANDRES SERRA ROJAS.—El Dr. Serra Rojas, al inciar su capítulo de los Servicios Públicos manifiesta que; "En un principio las necesidades Públicas fueron directamente satisfechas por los propios particulares, aunque siempre la organización Política se vio obligada a vigilarla y ha intervenir. como en el caso de las grandes hambres que registra la historia.

Desde fines del Siglo XIX se acentuó la conveniencia de regular los Servicios Públicos y se iniciaron algunas normas para la regulación, aunque sin una teoría que los definiera consistentemente y en el plan general del Estado.

Al irse marcando la creciente intervención del Estado, este asumió la responsabilidad de ciertos Servicios, a los que se llamó Servicios Públicos por el doble carácter de ser necesidades colectivas y estar atendidas por el Estado". (34)

En cuanto al concepto de Servicio Público. Expresa: "La noción moderna de Servicio Público se concreta en los siguientes términos:

EL SERVICIO PUBLICO ES UNA EMPRESA CREADA Y CONTROLADA POR LOS GOBERNANTES PARA ASEGURAR, DE UNA MANERA PERMANENTE RE-

(33) FRAGA GABINO.—Opus cit. pág. 22.

(34) SERRA ROJAS ANDRES.—Derecho Administrativo pág. 184. 1959

REGULAR A FALTA DE INICIATIVA PRIVADA SUFICIENTEMENTE EFICAZ LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES COLECTIVAS QUE SE CONSIDERAN ESENCIALES. (35)

Desde el punto de vista legal —dice— la creación de un Servicio Público es la obra del legislador, que en una ley General de Servicios Públicos, o en una ley particular que crea y organiza un Servicio Público determinado, determina de una manera general la posibilidad de atención. La creación de un Servicio Público se verifica por la ley, y que las prestaciones proporcionadas por el Servicio Público se pueden clasificar en: "Prestaciones de orden material, de orden financiero y prestaciones de orden intelectual o cultural". (36)

En estas prestaciones se condensan los propósitos del Servicio Público o sea, su finalidad, su procedencia, sus características y su regulación Destacando que el elemento esencial en las definiciones de Servicio Público que debe mantenerse inalterable es la noción del INTERES GENERAL, es decir una necesidad General y apremiante que debe atenderse por el poder Público. Cuando el Estado considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad, por negligencia, abandono desinterés o ineficacia, toma las providencias para asumir su atención

En las ideas expuestas por el maestro Serra Rojas, encontramos que la iniciativa privada puede atender los Servicios Públicos y encaje perfectamente en la doctrina que considera que el Servicio Público no abarca toda la actividad del Estado, o mejor dicho toda la actividad de la Administración Pública y que el Estado, solo interviene como él mismo afirma, cuando por negligencia, abandono desinterés o ineficacia de los particulares no atienden suficientemente una necesidad general; pero esa intervención es es-

(35) SERRA ROJAS ANDRES.—Opus Cit. pág. 185.

(36) SERRA ROJAS ANDRES.—Derecho administrativo pág 188

timulando combinándose o substituyéndose a la propia acción de los particulares.

Y así, si los Servicios Públicos que funcionan son eficientes y responden a una plena satisfacción de las necesidades colectivas el Estado debe continuar paulatinamente convirtiendo en Servicios Públicos los que satisfacen las grandes necesidades de un país. Pero si por el contrario, los Servicios Públicos son deficientes y mal organizados, el Estado debe entregarlos a los particulares, si estos constituyen una debida seguridad.

El distinguido Jurista Mexicano en el inciso "C" del N-úmero 61 del Capítulo del Servicio Público, nos expone: "Actividad privada que atiende los Servicios Públicos.—Los particulares atienden grandes necesidades colectivas que hasta la fecha no han salido de la esfera de acción". Con esto corrobora una vez más que la iniciativa privada, tiene esa posibilidad de atender las grandes necesidades a través de los Servicios Públicos.

c) ERNESTO FLORES ZAVALA.—En su obra de las "Finanzas Públicas", expresa o mejor dicho habla de necesidades individuales y colectivas, respecto de esta última: "Pueden ser satisfechas en ocasiones por la actividad particular actuando libremente, pero en la mayor parte de los casos ocurre que no interesa a la iniciativa privada la satisfacción de esas necesidades, o bien que interezándole no le resulte costeable o bien por último, porque es más conveniente para la colectividad que esa necesidad no sea satisfecha por la libre actividad y entonces se recomienda su satisfacción a los organismos públicos dando así nacimiento a los Servicios Públicos que constituyen la parte más importante de las atribuciones del Estado". (37)

El maestro Flores Zavala, en el año de 1962, en que nos impartió el Segundo Curso de Derecho Administrativo y en

(37) FLORES ZAVALA ERNESTO.—ELEMENTOS DE FINANZAS. PUBLICAS.
Pág. 12.

una de sus claras cátedras, dio la siguiente Noción de Servicio Público:

“ES UNA ORGANIZACION DE MEDIOS Y DE ACTIVIDADES QUE TIENE POR OBJETO SATISFACER NECESIDADES COLECTIVAS, SE PRESTA SIEMPRE POR EL ESTADO, QUE ESTA SOMETIDO A UN REGIMEN JURIDICO ESPECIAL, POR SUS ORGANOS CENTRALES O POR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O DESCONCENTRADOS O POR PARTICULARES CONCESIONARIOS”. (38)

Menciona y transcribe ejecutorias del Tribunal Fiscal de la Federación y Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diciendo que dichas ejecutorias aclaran lo que hemos dicho en el sentido de que el Servicio Público puede prestarse directamente por el Estado, por un organismo desconcentrado o por un particular concesionario.

Las ideas expuestas por el Lic. Ernesto Flores Zavala encaja dentro de la corriente doctrinaria, de que el Servicio Público comprende una parte de la Administración, que aun que se presta siempre por el Estado, no se descarta la posibilidad de que los particulares atienden los Servicios Públicos.

La definición que de Servicio Público da, es bastante amplia y además está concebida dentro de nuestra organización positiva Mexicana.

VII.—EL SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION POSITIVA MEXICANA.—En el Derecho Positivo Mexicano, no se encuentra un criterio uniforme respecto del Servicio Público y así encontramos varias disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en los artículos que a continuación haremos mención:

Art. 5o.—“Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consenti-

(38) Apuntes tomados en Clase de 2o. Curso de Der. Administrativo.—1962.

miento. . . En cuanto a los Servicios Públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. . .”.

Art. 13.—“Nadie puede ser Juzgado por Leyes Privativas ni por Tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de Servicios Públicos y estén fijados por la ley. . .”.

En estos preceptos Constitucionales, el concepto Servicio Público se equipara a los empleos públicos.

Art. 30.—Fracción VIII—“El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese Servicio Público. . .”.

Art. 123 fracción XVIII.—“Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajador con los del capital. En los Servicios Públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. . .”.

En ambos artículos, la noción de Servicio Público, adopta un criterio material o sea el de definir el Servicio en razón de la actividad en que consite, independientemente de la entidad que la realiza.

Art. 27 fracción II.—“. . . Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiese sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación para destinarse exclusiva-

mente a los Servicios Públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. . .”.

Art. 27 fracción VI.—“... Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los Servicios Públicos. . .”.

En las dos fracciones del art. 27 Constitucional, la expresión Servicio Público se encuentra usada en el sentido de organismo u oficina Pública y en igual término esta redactado el artículo 132 de la Constitución de la República que es del tenor siguiente:

Art. 132.—“Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al Servicio Público o al uso común. . .”.

El art. 97 Constitucional se hace mención del Servicio Público que se equipara a una concepción de empleos Públicos y así dice:

Art. 97.—“... La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro, o fijando su residencia en otra población según lo estime conveniente para el mejor Servicio Público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los Magistrados de Circuito. . .”.

En el Código Penal, vigente del Distrito y Territorios Federales en su art. 220.—“Comete el delito de peculado: toda persona encargada de un Servicio Público aunque sea en comisión por tiempo limitado y no tenga el carácter de funcionario, que para usos propios o ajenos, distraiga a su objeto el dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa. . .”.

En este artículo se encuentra usada con el sentido de organismo u oficina Pública.

En la Ley Federal del Trabajo, encontramos en varias disposiciones el término Servicio Público, así los artículos:

265.—“Antes de declararse la huelga se deberán cumplir los siguientes requisitos: I.—Los trabajadores dirigirán al patrón un escrito en que formulen sus peticiones, anuncien el propósito de ir a la huelga y expresen concretamente el objeto de la última, citando la fracción del artículo 260 en que estuviere comprendida. El aviso deberá darse por lo menos con seis días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo pero el plazo no será menor de diez días cuando se trata de Servicio Público...”.

266.—“Para los efectos del artículo anterior se entienden por Servicios Públicos, los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y fuerza eléctrica, los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al Servicio de las ciudades; los sanitarios, los de hospitales y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que se afecte alguna rama completa de ese servicio”.

Realmente la concepción que acoje el artículo citado de lo que se entiende por Servicio Público, ve la naturaleza de la actividad, con sus notas específicas de interés general sea cual fuere el órgano público o privado que lo satisfaga o realice.

En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal tenemos en varios preceptos la noción del Servicio Público, así:

Art. 23 “Son funciones del Departamento del Distrito Federal, las siguientes: I.—En materia de Servicios Públicos: 1o.—La determinación de las actividades que en el Distrito Federal deben ser consideradas como tales; 2o.—El establecimiento de las normas a que se sujetará la prestación de los Servicios Públicos; 3o.—La organización y desenvolvimiento directo en el Distrito Federal de los servicios de policía, tránsito, aguas potables, alcantarillado, pavimentación, limpia alumbrado de las vías públicas, rastros, mercados, parques y paseos, jardines, panteones, vías públicas, nomenclaturas de calles reglamentación y vigilancia

de las construcciones llevadas a cabo por particulares, planificación y zonificación, incluyendo el alineamiento, ampliación y ornato de las calles, y todos aquellos que por su naturaleza o por declaración de autoridad sean considerados como tales”.

Art. 58.—“Al hacerse la declaración or el Jefe del Departamento del Distrito Federal, de que el ejercicio de una actividad se considera como Servicio Público, se determinará por el mismo funcionario, si dicho ejercicio queda confiado a la administración o si deberá concesionarse.

En la Ley que reglamenta la fracción I del artículo 23, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reforma y adiciona el Capítulo Sexto sobre servicios Públicos de la misma y en efecto dice:

1o.—“Para los efectos de esta Ley, se entiende por Servicio Público el ejercicio de toda función o actividad que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública o de interés social, circunstancias que en cada caso determinará discrecionalmente el Departamento del Distrito Federal el que al hacer dicha determinación decidirá si la prestación del Servicio queda confiada a la Administración o deberá concesionarse; si se presta por medio de un órgano descentralizado o conjuntamente, por el Departamento del Distrito Federal en colaboración de los particulares”.

VIII.—JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. El máximo Tribunal de la República ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales acerca del Servicio Público lo siguiente:

“En Derecho Administrativo, se entiende por Servicio Público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y

empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración..." (Semanao Judicial de la Federación. V Epoca, Tomo XV pág. 1252).

"La Sociedad y el Estado tiene ninterés en que no se suspendan los servicios que presten los particulares, pero que tengan el carácter de Servicios Públicos por lo que contra la orden para que dichos Servicios se continúen prestando, es improcedente conceder la suspensión, aun cuando conello se vulneren intereses privados" (Tomo XX 1a. Parte V Epoca. Semanario Judicial de la Federación).

"La noción de Servicio Público es muy variada, tanto en la Jurisprudencia como en la doctrina de los jurisconsultos. En esta doctrina, el Servicio Público se caracteriza por la obligación del Estado, de ministrarlo, o por el acto de autoridad que se realiza para desempeñar el de Servicio Público..." (Tomo XLII V Epoca, pág. 3344.—Semanario Judicial de la Federación).

"El servicio de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler encaja dentro de la correcta interpretación doctrinaria de Servicio Público, ya que reúne los siguientes requisitos: Que el Estado mediante preceptos legales, ha demostrado su interés por el establecimiento, regulación y control del citado servicio; que conforme a esos preceptos legales, se está previniendo que sólo mediante la intervención del Estado pueden garantizarse al público las máximas condiciones posibles de eficiencia, seguridad, orden, regularidad y economía en el ejercicio de la actividad de los particulares empresarios del mencionado servicio y finalmente, que sólo mediante autorización expresa del propio Estado, puede ser desempeñada la actividad de que se trata..." (Tomo CXVIII, pág. 892. Semanario Judicial de la Federación).

"Contra la imposición de nuevas tarifas para el cobro de Servicios Públicos, que suministren las empresas privadas procede conceder la suspensión sin requisito alguno". (Tomo XXXII. pág. 823).

A este respecto, se está de acuerdo con las ideas del maestro Serra Rojas que dice:

“La influencia del derecho francés ha sido muy marcada al definirse en la teoría y en la jurisprudencia mexicana, la noción de Servicio Público. Principalmente nuestra jurisprudencia, se ha inspirado en la doctrina realista del derecho, en particular en León Duguit, Gastón Jeze y Roger Bonnard para caracterizar dicha noción, pero sin llegar a darle la extensión que tiene en estos autores”. (Andrés Serra Rojas, opus cit. pág. 205).

Señalándose, que, para la Suprema Corte es elemento esencial para que exista Servicio Público, que este sea proporcionado directamente por el Estado, por un organismo descentralizado o por un particular concesionario.

IX.—NUESTRA OPINION.—De la exposición que se ha hecho del Servicio Público hasta este momento, se aprecia que todos los juristas difieren en su manera de explicar y definir el Servicio Público, por lo que dar una noción uniforme no es posible.

Sin embargo se nota que los autores que se han mencionado, coinciden en un punto: “SATISFACER NECESIDADES COLECTIVAS”, como por ejemplo Adolfo Posada, Rafael Bielza, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Ernesto Flores Zavala.

Por parte nuestra se intentará dar una noción del servicio Público, sujeto desde luego a discusión y crítica. Se entiende por Servicio Público:

“LA ACTIVIDAD DEL ESTADO, O BIEN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O DESCONCENTRADOS O POR PARTICULARES CONCESIONARIOS, DIRIGIDA A SATISFACER NECESIDADES COLECTIVAS DE INTERES SOCIAL, PRESTANDOSE EN UNA FORMA, REGULAR, UNIFORME, CONTINUA, GENERAL Y OBLIGATORIA”.

Este concepto se ha formulado en atención a nuestro

Derecho positivo Mexicano, influido por la definición del maestro Flores Zavala.

Se dice "la actividad del Estado" y no toda actividad del Estado, sosteniendo que el Servicio Público es una parte de las funciones del poder público y no la totalidad de la administración.

Se menciona al Estado en primer lugar, porque actúa siempre como soberano, haciendo uso de la coacción si es necesario para evitar que el Servicio Público sea interrumpido; puede modificar el sistema de prestación del servicio, determina que obras son las más importantes. En una palabra es el Estado el que crea el Servicio, y el que lo debe de atender.

Los organismos descentralizados, tienen una importante actividad en materia de Servicios Públicos, pues el artículo 2o. de la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal". (Diario Oficial de 4 de enero de 1966) establece:

"Artículo 2o.—Para los fines de esta ley, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreta del Ejecutivo Federal, cual quiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reunan los siguientes requisitos:

I.—Que su patrimonio se constituya total y parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones, o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.—Que su objeto o fines sean la prestación de un **SERVICIO PUBLICO** o Social la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

De estos organismos existen la Descentralización por

región (Municipio) y Descentralización por Servicio, dentro de éste último se encuentran a título de ejemplo: los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc. que desarrollan y prestan importantes Servicios Públicos a la colectividad.

Así también es de hacerse mención a las Instituciones Nacionales de Crédito, que puede afirmarse, son Servicios Públicos en el sentido amplio que adopta nuestra legislación, como por ejemplo: El Banco Nacional de Crédito Ejidal, Nacional Financiero, S. A., Banco de México, etc.

Por lo explicado, incluimos en la noción de Servicio Público que se ha dado a los Organismos Descentralizados.

El Servicio Público puede ser prestado y atendido por particulares concesionarios ,poniendo el Estado las medidas o modalidades para el otorgamiento de la concesión. Si se otorga la concesión y el particular no lo presta en determinado tiempo o empieza a prestar el servicio en el término que no se haya establecido en la concesión el Estado le declara la caducidad y la concesión se le puede otorgar a otra persona. Como ejemplo de Servicio Público prestado o atendido por particulares concesionarios, se tiene: el Servicio de Transporte de Pasajeros en automóviles de alquiler.

Se incluye el término "necesidades colectivas de interés social", porque esa es la meta y finalidad de los servicios Públicos, atendiendo al mejoramiento de la comunidad y del medio Urbano.

Por último, se menciona la regularidad, uniformidad, continuidad, generalidad y obligatoriedad, elementos propios del Servicio Público y de éste ya nos referimos en páginas atrás, por lo que no es necesario repetir en que consiste cada uno de ellos.

X.—NOCION DE SERVICIOS PUBLICOS: a) Administrativos. b) Comercial e Industrial.

a) El Servicio Público Administrativo, es el clásico

servicio prestado por el Estado. Es una creación del Estado el cual tiende a su organización y funcionamiento, con los elementos que le son necesarios, debe desde luego ofrecerse al público, sin la idea de lucro, para satisfacer una necesidad que se considera como indispensable.

Tenemos entonces que el Servicio Público Administrativo, es toda actividad pública dirigida a la satisfacción de una necesidad general, tales como Seguro Social, Ferrocarriles, Defensa Nacional y en organizaciones públicas diversas como agua, drenaje, saneamiento, alumbrado, carreteras, transportes, etc.

b) Si discutido es la noción de Servicio Público como lo dejamos asentado en páginas atrás aun más es dar una noción de Servicio Público Industrial y Comercial, sin embargo se hará un esfuerzo para dar una explicación y saber en que consiste tales Servicios.

El Jurisconsulto Andrés Serra Rojas, argumenta que: "Los Servicios Públicos Comerciales e Industriales se vienen abriendo paso como una consecuencia de los graves problemas que tienen a su cargo el Estado moderno, el cual se ve obligado a internarse en campos hasta ayer reservados a la iniciativa privada.

Han sido las contiendas mundiales y los graves aumentos demográficos, los que han obligado al poder público a asumir tareas comerciales e industriales reclamadas por el apremiante interés general. Los particulares tienen grandes limitaciones económicas para la producción en gran escala para la movilización de grandes volúmenes de materia prima o de artículos de primera necesidad.

La idea del Servicio Comercial o Industrial a penetrado a nuestra Legislación Administrativa, manejándolo dentro de un intervencionismo moderado". (39)

Agrega que: "no hay inconveniente en que el Estado asuma la organización de Servicios Públicos Comerciales e

(39) SERRA ROJAS ANDRES.—Opus. Cit. pág. 200.

industriales, cuando así lo reclaman las circunstancias o necesidades Sociales no para competir con las empresas particulares sino para subsanar los desmanes de éstos o que exceden de sus posibilidades económicas, o ante un reclamo imperioso del bien Social.

No es irreconciliable la noción de Servicios Públicos con la actividad Comercial e Industrial". (40)

En mi concepto, el maestro Serra Rojas, no da ni remotamente una noción de lo que es el Servicio Público Comercial e Industrial, lo único que hace es reconocer la admisión de dichos Servicios dentro del Estado, que lo maneja en un "intervencionismo moderado". Pero, insistimos, una noción precisa, para poder distinguir lo que es un Servicio Público Comercial e Industrial y lo que es un Servicio Público Administrativo no existe. A mayor abundamiento no explica cual es la finalidad que se persigue, o que caracteriza a dichos Servicios.

Se ha dicho sin embargo, que la aparición del concepto de Servicios Públicos Industrial y Comercial se debe indudablemente a la influencia de la Jurisprudencia Francesa y a consecuencia de ésto han surgido diversas teorías, unas que ven al Servicio Público Comercial e Industrial por su objeto de orden económico (Bonnard): afirmándose "que tal Servicio está destinado igual que las empresas privadas a realizar beneficios y teniendo como fin esencial el de constituir una fuente de entradas para la administración; "otras que definen al Servicio por el carácter Comercial de su actividad, sosteniendo que el Servicio Público Comercial e Industrial es "aquel cuya actividad habitual y primordial consiste en llevar a cabo operaciones comerciales o industriales, es decir operaciones que el Derecho Comercial llama actos de Comercio". Encontramos otra teoría que atiende a la voluntad del legislador, explicando que un "Servicio Público es Industrial o Comercial cuando el legislador ha sido tal que las relaciones que se establecen entre el Servicio y

(40) SERRA ROJAS ANDRES.—Opus. Cit. pág. 201.

los usuarios hayan quedado sujetas a las reglas del Derecho Privado”.

Estas y otras muchas teorías, tratan de dar una exacta noción del Servicio pero no se llega a una solución aceptable. A nuestra manera de pensar, creemos más acertada la exposición que hace de este tema Villar Palasi, en un trabajo publicado en la revista de Administración, denominada “La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, explica que: “Del examen de la actividad industrial y económica del Estado llega a la conclusión de que los modos de actividad Administrativa son 4 en vez de 3: Policía, Fomento, Servicio Público y Gestión Económica. Siendo la característica de ésta última la de proporcionar BIENES AL MERCADO, se trata, por tanto de UNA DACION DE BIENES AL MERCADO”. (41)

Palasi, hace un esfuerzo por explicar la gran diferencia que existe entre Servicio Público y la gestión económica, pero encontramos que no son suficientes sus argumentos; busca la distinción en primer lugar en el carácter monopolístico de Servicio Público y que no aparece en la gestión económica. Pero esta nota falla, pensando en que si se establece el monopolio, el Estado lo hace seguramente por una serie de razones, aun más sólo lo es en determinados Servicios pero no es nota general y esencial al Servicio Público.

“No había inconveniente en pensar que existan empresas estatales dirigidas a una actividad industrial y que esa actividad industrial no haya sido monopolizado por el Estado”.

“Un segundo argumento es el Procedimiento de Derecho Público que emplea el Servicio Público. Pero si se examina el conjunto de la actividad económica que actualmente realiza el Estado, se llega a la conclusión de que también se emplea el procedimiento de Derecho Público”. (42)

(41) Citado por GARRIDO FALLA FERNANDO.—Las transformaciones del régimen Administrativo 2a. Ed. Instituto de Estudios Políticos.—Madrid 1962. pág. 145.

(42) GARRIDO FALLA FERNANDO.—Opus. Cit. Pág. 147.

Así la afirmación de que en el caso de la actividad industrial estatal, no aparece en él, el procedimiento clásico del Servicio Público hay que admitirla con reservas. Toda vez que la realidad jurídica de los Servicios Públicos Industriales, demuestran lo contrario es decir aparece un procedimiento propio del Servicio Público.

El Estado, podemos decir realiza o efectúa su nueva actividad denominada gestión económica en diversas formas, que Villar las clasifica en:

1.—EL ESTABLECIMIENTO PUBLICO INTERVEN-
CIONISTA.—Con personalidad jurídica y frente a los administrados aparece como portador de poderes públicos.

2.—LA EMPRESA PUBLICA.—Tiene determinada autonomía y el poder de que dispone es simplemente interno, para su propia organización.

3.—LA EMPRESA PROPIA.—En que el Estado, produce unos determinados bienes mediante una empresa que está integrada en su propia estructura.

4.—EL ACCIONARADO DEL ESTADO.—Que supone la existencia de una serie de empresas en forma Mercantil de S. A. El Estado interviene porque posee un determinado paquete de acciones a tal grado que llega a ser una S. A. de un sólo socio.

Este accionarado puede estar determinado bien por motivos de orden fiscal, o de gestión para dominar e influir en el mercado a través de esas empresas propias". (43)

Para Villar Palasí, la "finalidad fundamental de la actividad industrial del Estado estriba en una dación de bienes al mercado" y agregamos nosotros que también en la actividad comercial el Estado tiene por finalidad la de proporcionar bienes.

Garrido Falla, "argumenta que es precisamente el concepto de Servicio Público el que nos puede servir de piedra

(43) GARRIDO FALLA FERNANDO.—Opus Cit. Pág. 151.

de toque para determinar cuales de estas formas de gestión son efectivamente Servicio Público y cuales no. Así por ejemplo descubriremos las numerosas características propias del Servicio Público que se da en el llamado establecimiento intervencionista y menciona al Instituto Nacional de Industria del Estado Español. Por lo que se refiere al grupo denominado por Villar empresas Públicas reúne en el especies heterogéneas. Pero por lo que se refiere a la empresa propia y accionariado estatal nos produce mayores recelos —dice Garrido— porque con ellos mal se puede poner en quiebra la noción de Servicio Público por la sencilla razón de que no constituyen formas de intervención administrativa siendo así que el Servicio Público no es sino una de tales formas. (44)

“No admite que la actividad económica estatal escape en su totalidad al régimen jurídico típico del Servicio Público, no tendremos aun razones para admitir la existencia de un cuarto miembro en la clasificación de la actividad administrativa paralelo a la policía, al fomento y al Servicio Público”. (45)

Pues lo característico de la actividad estatal en materia económica, esta en que el régimen de los establecimientos que por consecuencia de tal actividad han surgido se ha construido sobre nociones tomadas indistintamente del Derecho Público y del Privado.

De todo lo anterior se deduce que: el Servicio Público Comercial e Industrial tiene como finalidad exclusiva la de **PROPORCIONAR BIENES A LA COLECTIVIDAD**. Distinguiéndose del Servicio Público Administrativo, porque éste proporciona una **UTILIDAD** a los administrativos y no bienes.

En nuestro Derecho, el Estado tiene intervención en la atención de los Servicios Públicos Comercial e Industrial y lo hace al través de organismos descentralizados, propor-

(44) GARRIDO FALLA FERNANDO.—Opus Cit. Pág. 154.

(45) GARRIDO FALLA FERNANDO.—Opus Cit. Pág. 154.

cionando bienes a la colectividad a bajo costo. Y efectivamente, no hay inconveniente en que existan empresas estatales dirigidas a una actividad Industrial o Comercial.

Se menciona a título de ejemplo: "Petróleos Mexicanos" organismos descentralizado, que tiene por objeto explotar y manejar los bienes expropiados, así como los terrenos que le asigne el gobierno estando facultada para ejecutar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera pudiendo al efecto realizar todos los actos jurídicos necesarios, emitir obligaciones, disponer de los bienes que forman su patrimonio, etc.

Petróleos Mexicanos, realiza entonces importante actividad en materia de combustibles e hidrocarburos, proporcionando a la colectividad bienes que a precios razonables influyen en el progreso del país.

Ferrocarriles Nacionales, maneja un Servicio Público de carácter eminentemente técnico.

Este organismo también descentralizado se nacionalizó, par poder movilizar grandes cantidades de materia prima y mantener tarifas bajas para estimular la distribución y consumo.

Pero, donde se nota con mayor claridad la actividad del Estado en los Servicios Públicos Comercial e Industrial es en la institución descentralizada denominada "Compañía Nacional de Subsistencias Populares", creada por el Ejecutivo Federal por Decreto publicado en el "Diario Oficial" el 10. de abril de 1965, que substituye en sus funciones a la Sociedad Mercantil del Estado llamada "Compañía Nacional de Subsistencias Populares", S. A.

Al crearse dicha compañía se le impuso la obligación de cumplir sus funciones sociales, no con el producto de ningún impuesto, sino con sus propios recursos. Dedicándose o teniendo por objeto realizar actos mercantiles. Sus actividades son dirigidas a procurar que el ingreso familiar de los sectores de la población económicamente débiles sea cada

vez más estable y suficiente y a mantener una acción permanente en los mercados de consumo para que los artículos de primera necesidad lleguen a los sectores débiles.

En los considerandos del Decreto se establece:

1.—Que por ser de notorio interés públicos a partir del año de 1934, el Gobierno Federal ha venido interviniendo permanentemente en la REGULACION de los mercados nacionales de aquellos productos agrícolas que por tradición se han considerado como de primera necesidad para la alimentación popular...; promover la comercialización de las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezcan la colocación de excedentes en los mercados internacionales e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos proporcionándoles alimentos de especificación adecuada a bajo costo”.

Que la Compañía Nacional de Subsistencia Populares, es el instrumento gubernamental que realiza la función intervencionista para dotarla de la personalidad, patrimonio y jerarquía necesarios para que cumpla con máxima eficacia las actividades y servicios que tiene delegado.

Interviniendo en la distribución y venta de subsistencias populares en las zonas proletarias de los grandes centros urbanos de México, D. F. y Guadalajara, Jalisco y en zonas rurales.

La finalidad de este organismo es proporcionar bienes a la población de bajos recursos económicos, a precios bajos, sin tener ánimo de lucro; principalmente en artículos de primera necesidad como por ejemplo: frijol, arroz, trigo, maíz, ropa, leche, etc. Siendo una actividad eminentemente de un Servicio Público Comercial al menos así se entiende el espíritu de los considerandos transcritos.

En el artículo 3o. del mencionado Decreto se establece las funciones y atribuciones de la Compañía.

“Artículo 3o.—La Compañía Nacional de Subsisten-

cias Populares, tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

I.—... planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje la Compañía.

II.—Hacer los estudios Socio-económicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneje.

IV.—Comprar, inclusive futuros o al tiempo, pignorar y retener por sí o al través de terceros los productos del campo para integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumo internos realizando su distribución y venta por los canales comerciales que sean adecuados”.

VI.—Promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular... y regular los nuevos mercados en cantidades, calidades y precios.

VII.—Promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, “distribuir y vender subsistencias populares”.

IX.—Coordinar sus actividades de acuerdo con lo que más convenga al interés nacional, con las organizaciones reconocidas de ejidatarios, pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, sindicatos, cooperativas de producción y de consumo, banca oficial y privada, cámaras de comerciales e industriales y las demás personas e instituciones que juzgue conveniente”.

Por último, en el artículo transitorio del Decreto que se explica dice:

“Artículo 1o.—La Compañía Nacional de Subsistencias Populares queda autorizada:

a) A asumir la dirección y titularidad de los derechos y obligaciones de la Sociedad Mercantil del Estado que se

llama Compañía Nacional de Subsistencia Populares, S. A. en aquellos negocios, actos y contratos que estén vigentes o que se lleven en trámite y que por su naturaleza sea conveniente que la primera absorba para el mejor desempeño de las funciones y servicios que le son delegadas por este Decreto”.

XI.—CLASIFICACION DE LO SERVICIOS PUBLICOS.—Los estudiosos del Derecho Administrativo, al tratar sobre las clasificación de los Servicios Públicos, lo hacen en atención a su manera propia de pensar, influído a veces por el régimen jurídico en que se desenvuelven o por circunstancias de tiempo y de lugar.

Seguiremos a este respecto, la exposición que hace el profesor García Oviedo, pues en mi concepto hace una clasificación amplia y general.

I.—Por razón de su importancia ,se clasifican en ESENCIALES Y SECUNDARIOS. Los esenciales son los relativos al cumplimiento de los fines que justifican la propia existencia de la personalidad administrativa de que se trate. Así son esenciales, Servicio de Justicia, Policía Defensa Nacional. Dentro de la vida municipal son esenciales la Policía Urbana, agua, luz, etc.

Los secundarios son los que responden más bien el cumplimiento de sus fines accesorios por ejemplo la enseñanza universitaria, la beneficencia los ferrocarriles y otros.

II.—Servicios Públicos NECESARIO Y VOLUTARIOS según que las entidades públicas que estén o no obligados a tenerlos.

III.—Por razón de su utilización pueden ser OBLIGATORIOS O FACULTATIVOS. Son obligatorios aquéllos servicios cuyo uso se impone a los particulares por supremo motivo de interés social por ejemplo; Seguros Obligatorios. Instrucción Primaria, etc. Son Facultativos aquéllos cuyo uso es fruto de libre aceptación por ejemplo: Correos, Telégrafos, etc.

IV.—Por la persona administrativa de quien dependen se dividen en **ESTATALES Y LOCALES**. Los primeros o sean los estatales son los que satisfacen necesidades sentidas por por todos los ciudadanos, necesidades de interés nacional por ejemplo: Defensa Nacional, Policía, etc. Los Locales son los que interesa a ciertas zonas del territorio nacional por ejemplo: agua, mercado, etc.

V.—Por razón de los usuarios, hay **Servicios Públicos GENERALES Y ESPECIALES**. Son Generales los que consideran los intereses de todos los ciudadanos, sin distinción de categorías y de las que todos podemos aprovecharnos por ejemplo: Correos, Telégrafos, etc. Son especiales, aquellos que solamente se ofrecen a ciertas personas en quienes concurra alguna circunstancia determinada por ejemplo: Asistencia, beneficencia a los pobres.

VI.—Por la forma de aprovechamiento, **UTI SINGULI**, los que se benefician los particulares; **UTI UNIVERSI** los que aprovechan por todo el mundo por ejemplo: fortificación.

VII.—Por la manera como satisfacen las necesidades públicas pueden ser **DIRECTAS O INDIRECTAS**. Son Directas las que a la satisfacción de los intereses generales de la sociedad por si sola alcanza esta satisfacción. Los Indirectos, los que se obtiene proporcionando los medios y recursos que hacen posible la empresa administrativa.

VIII.—Por su composición orgánica en **SIMPLES Y MIXTOS**.—Los Simples únicamente **Servicios Públicos y Servicios Montados según las normas del procedimiento privado**". (46)

De acuerdo con la ley señala Don Andrés Serra Rojas, los **Servicios Públicos** se clasifican en:

- a) **Servicios Públicos Federales.**
- b) **Servicios Públicos de las Entidades Federativas.**

(46) GARCIA OVIEDO.—Opus Cit. Tomo I Pág. 115 y sig.

c) Servicios Públicos Municipales". (47)

La clasificación anterior es concebida de acuerdo con nuestro Derecho Positivo y sobre todo fundado en nuestra norma suprema: la Constitución.

Al hablar de los Servicios Públicos Federales, estos pueden ser:

I.—Exclusivos.—Como en el caso del Art. 27 Constitucional en materia de Pertóleos y diversos casos que señala el art. 28 de la propia Constitución, Correos, banco único de emisión, etc.

II.—Concurrentes con los particulares.—Es decir siendo de la competencia Federal el Estado puede organizar el Servicio, atendiéndolos directamente o entregándolos a los particulares, como radiodifusión, teléfonos, se manejan por los particulares de acuerdo con su respectiva concesión.

III.—Concurrentes con las demás Entidades.—Hay materias que no son de la exclusiva competencia federal, sino que pueden ser atendidos por las autoridades federales, locales y municipales.

LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.—Estos Servicios son creados y regulados por las leyes que expida la legislatura de cada Estado, abarcando, desde luego a una circunscripción Territorial, atendiendo los problemas que le afectan.

En mi opinión estos servicios pueden ser concurrentes con los particulares, sujetándose desde luego a las normas de la Constitución y leyes locales.

LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.—Sien-

(47) SERRA ROJAS ANDRES.—Opus Cit. Pág. 195 y sig.

do el Municipio, "una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de "necesidades" que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, embargo, una prolongación de este mismo lugar". (48)

A esa "reunión natural de familias" se les debe de proporcionar de servicios Públicos Municipales tales como: saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, escuela, mercado transportes centros de salud, cementerios, diversiones, etc.

(48) MANUEL ULLOA ORTIZ.—Artículo Publicado en periódico la "Nación",
4 de julio 1942.

CAPITULO SEGUNDO

FACULTAD REGLAMENTARIA

I.—Orígenes Constitucionales de la Facultad Reglamentaria en el derecho Mexicano. II.—Concepto de Reglamento: a) Desde el punto de vista formal. b) Desde el punto de vista material. III.—La facultad Reglamentaria: A) Fundamento en la Doctrina: a) Alemana. b) Francesa. c) Italiana. B) Fundamento Constitucional. IV.—Función y límites del Reglamento: a) Por el principio de la primacía de la Ley. b) Por el principio de la reserva de la Ley. V.—Reglamentos Autónomos (Existencia o Inexistencia de los mismos). VI.—Los Reglamentos del Distrito Federal: a) Dictados por el Presidente de la República. b) Dictados por el Jefe del Departamento.

I.—ORIGENES CONSTITUCIONALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO MEXICANO.—La historia de México, menciona como desde la época Colonial, se daba al jefe máximo Hernán Cortés, en su carácter de Capitán General, Alcalde y Justicia Mayor, facultades para dictar numerosas disposiciones de las regiones nuevamente Conquistadas.

Con tal carácter introdujo las encomiendas; expidió un reglamento para la organización del trabajo de los indios; ordenanzas referentes a mesones y posadas, juntamente con un reglamento y arancel para el cobro de los servicios que se prestaban en las mismas. Asimismo dictó ordenanzas generales (para la Nueva España) previniendo que todos sus vecinos debían tener armas ofensivas y defensivas.

Las ordenanzas de 1525, proveían a la organización de los primeros ayuntamientos y el de la ciudad de México, estaba presidido por el Corregidor, constaba de 2 Alcaldes ordinarios y un número variable de regidores.

Para regular los diversos aspectos de la vida asocial dentro de la Comunidad Municipal y particularmente el aspecto de Servicios Públicos y de relaciones económicas, el Ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general. Ofrecen particular interés las Ordenanzas, admirable cuerpo de Normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público.

Por acuerdo del Rey de España, se creó la "Real Audiencia"

cia" con asiento en la ciudad de México-Tenochtitlán. Tenía facultades tanto de Gobierno como de Justicia. Siendo el Virrey y el Gobernador y Capitán General, quien ejercía dichas facultades como Jefe Supremo del Gobierno atendiendo a través de una serie de organismos por el creado las múltiples necesidades sociales. (1)

Es la Constitución Española de 1812 expedida por las Cortes de Cádiz, de donde se derivan múltiples disposiciones encaminadas a la organización política y administrativa de los territorios sujetos a la dominación española, las cuales, desde el punto de vista de su aplicación concreta a los pueblos, villas, ciudades y lugares en general.

En dicha Constitución, se encuentra el artículo 171 fracción II donde se señala las prerrogativas del monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes.

La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 fue también una legislación que no estuvo vigente por acontecimientos históricos. Es el artículo 170 el que establece: Se sujetará el Supremo Gobierno a las Leyes y Reglamentos que adaptará o sancionará el Congreso.

El acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, dispone en el artículo 16 fracción XIV: Son atribuciones del Ejecutivo: "Dar Decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y Leyes Generales...".

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 dispone en el artículo 110 fracción II: "Las atribuciones del Presidente de la República son las que siguen: II.—Dar Reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales".

Las siete Leyes Constitutivas de 30 de diciembre de 1836 disponen: La Ley Cuarta. Artículo 17 fracción I: Son atribuciones del Presidente de la República: I.—Dar con

(1) Codificación de las disposiciones Administrativas vigentes, correspondientes al Departamento del Distrito Federal. Tomo I. 1943. Pág. 18 y sig.

sujeción a las Leyes Generales respectivas, todos los Decretos y Ordenes que convengan para la mejor Administración Pública, observancia de la Constitución y Leyes, y, de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

El proyecto de reformas de 1840 en su artículo 94 fracción II, dispone: Dar, interpretar, derogar, con sujeción a las mismas, todos los Decretos y órdenes que convengan para la mejor Administración Pública y oído el Consejo los Reglamentos para el cumplimiento de las Leyes y Decretos.

Las bases orgánicas de 12 de junio de 1843 en su artículo 87 fracción IV: "Corresponde al Presidente de República: IV.—Expedir órdenes y dar los Reglamentos necesarios para ejecución de las Leyes sin alterarlas ni modificarlas".

El primer proyecto de Constitución de 26 de agosto de 1842 en su artículo 95 fracción II, fijó: Expedir con sujeción a las leyes, las Ordenes y Decretos que juzgue conveniente para la mejor Administración Pública en los ramos de su incumbencia y dar con acuerdo del consejo los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las Leyes y Decretos.

El voto particular de la minoría de la comisión, estableció en el artículo 60 fracción II.—Dar con sujeción a las Leyes, Ordenes, Decretos y Reglamentos para el mejor cumplimiento de las Leyes Generales.

Mucho antes del Congreso Constituyente de 57, Don Teodosio Lares, en sus "Lecciones de Derecho Administrativo" en 1852, hablaba de la "ejecución de las leyes, por medio de los reglamentos, es un acto que emana naturalmente de la cualidad misma del poder Ejecutivo.

Entre las atribuciones del Legislador, que no debe invadir el dominio de la ley; delicada es la línea que les separa y es sin embargo, muy importante conocerla, porque ni los tribunales judiciales, ni los administrativos, tienen obligación de obedecer reglamentos ilegales". (2)

(2) Citado por Jorge Olivera Toro.—Manual de Derecho Administrativo. Pág.

El proyecto de Constitución de 1857 elaborada por la Comisión presidida por Don Ponciano Arriaga, establecía en el artículo 86 las Facultades y Obligaciones del Presidente, dividiéndose para su discusión en 15 fracciones. La primera consistente en Promulgar y Ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera Administrativa a su exacta observancia.

En este proyecto los Señores Diputados: Barbachano propone que se añada la obligación de hacer ejecutar las Leyes.

El señor Guzmán, cree innecesaria la adición, porque ejecutar quiere decir vigilar la ejecución de la Ley.

Barbachano replica que en la Ley Constitucional es conveniente enumerar de la manera más explícita las Facultades del Ejecutivo.

El Señor Ocampo, confiesa que no comprende la diferencia que se quiere establecer entre ejecutar y hacer ejecutar. La ejecución no se refiere al Presidente en lo personal, sino a todos sus subordinados y así, ejecutar se usa en el sentido de hacer cumplir.

El Señor Barbachano insiste una vez más en su enmienda para evitar en la práctica toda mala interpretación.

El Señor Guzmán, hace suya la opinión es decir la respuesta del Señor Ocampo y añade que ejecutar la Ley significa hacerla cumplir en toda y por todo.

A fin de cuentas es aprobada la fracción por 82 votos contra uno. (3)

El artículo discutido, se establece en el artículo 85 fracción I de la Constitución de 1857, siendo igual al proyecto de la Comisión de Constitución.

A este respecto los juristas del Siglo XIX, empiezan por discutir la facultad Reglamentaria del Ejecutivo, así el

(3) Crónica del Congreso Constituyente. 1956-1857. pág. 697 Zarco Francisco.

Constituyente Lic. José María del Castillo Velasco en su obra "Apuntamientos para el Derecho Constitucional Mexicano", (1871, pág. 173) dice; "En la fracción I del artículo 85 se comprende la facultad de expedir reglamentos, circulares, órdenes y todas las explicaciones y arreglos que convengan o sean necesarios para la observancia de la ley; pero ella ha de ser exacta, es decir que de ninguna manera el ejecutivo tiene poder para alterar o cambiar en nada el precepto de la ley.

Sin embargo es muy importante, la facultad de expedir reglamentos y demás disposiciones análogas porque vienen a ser aquellos y éstos el complemento de la ley y en verdad un acto realmente legislativo de suma influencia".

Don Mariano Coronado, al referirse al artículo 85 fracción I no trata ni explica la facultad del Presidente de expedir reglamentos tan sólo señala que dicho artículo: "impone al Presidente la obligación de promulgar las leyes federales y en el artículo 114 dice que es deber de los Gobernadores de los Estados publicarlos". (4)

Teniendo como antecedente lo que acabamos de exponer, la Constitución Política de 1917, o mejor dicho, el Constituyente de 16 no hace sino repetir lo ya consagrado por la Constitución de 1857, cambiando solamente de número en el artículo, pues en nuestra Carta Magna actual queda en el artículo 89. Toda vez que en la 48a. sesión ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del jueves 18 de enero de 1917 se dio lectura al dictamen sobre el artículo 89 en toda y cada una de sus fracciones.

Se pone a discusión la fracción I de este artículo y no hay quien haga uso de la palabra, por lo que queda:

"Artículo 89.—Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.—Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Con-

(4) Coronado Mariano.—Elementos de Derecho Constitucional.—México 1899. pág. 140, citado por Serra Rojas.

greso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". (5)

II.—CONCEPTO DE REGLAMENTO.—En una acepción vaga el concepto reglamento, trae a la mente la idea de que es una manifestación de actividad reglamentaria puede ser ejercida por cualquiera de los tres poderes, es decir del poder judicial, legislativa y ejecutiva, pues si bien el reglamento es una fuente predominante del Derecho Administrativo, no por eso deja de presentarse en el poder legislativo y judicial, aunque se trate de reglamentos especiales o de organización.

Concretando el estudio a los reglamentos Administrativos, éstos quedan aun comprendidos en el concepto genérico de preceptos Administrativos que comprenden normas generales o individuales que dicta la administración.

Para conocer el concepto y la naturaleza propia del reglamento Administrativo, lo vamos a hacer desde el punto de vista formal y material.

a) FORMALMENTE.—“El reglamento es un acto o una disposición que emana del poder Ejecutivo”. (6)

Desde el punto de vista formal, Hauriou, estima que: “un reglamento es una disposición de la autoridad administrativa investida del poder reglamentario, y con objeto de ejercer este poder sin preocuparse de la adhesión de los subditos”. (7)

Hans Kelsen, en su “Compendio de Teoría General del Estado”, (pág. 193 y sig.) habla de los reglamentos pero en una forma amplia, pues, no se refiere únicamente al Ejecutivo sino “que todas las autoridades administrativas están facultadas por la constitución para dictar reglamentos, dentro de su respectiva esfera de acción . . . Estos reglamen-

(5) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917. 1960. Pág. 602.

(6) Posada Adolfo.—Tratado de Derecho Administrativo. Pág. 224.

(7) Maurice Hauriou.—Précis de Droit Administratif. Pág. 60 citado por Bonnesse. Pág. 165 y 168.

tos suelen versar sobre puntos de procedimiento y ejecución". Hace el maestro de la escuela vienesa y autor de la Teoría pura del Derecho una diferencia: "Los reglamentos constituyen respecto a la ley un grado inferior y significan cierta concreción de la misma pues en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación del derecho".

Gabino Fraga, da una definición de reglamento eminentemente formal y así expresa:

"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo". (Opus cit. pág. 104).

Especial interés reviste la explicación que hace el maestro Serra Rojas del reglamento al decir: "El reglamento Administrativo es el conjunto de normas, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del poder Ejecutivo y que forman un cuerpo de prescripciones obligatorias, aplicables a todas las personas sin distinción, que se encuentren en el caso de la misma". (opus cit. pág. 209).

La noción anterior está concebida desde el punto de vista formal, pero es más clara y precisa, toda vez que al referirse al "conjunto de normas", éstas sean dictadas para la atención de los Servicios Públicos, para la ejecución de la ley o para los demás fines de la Administración Pública.

b) MATERIALMENTE,—El reglamento u ordenanza "suele definirse como el acto del Estado que tiene fuerza obligatoria general y no se emite en forma de ley". (8)

Pero esta definición negativa es demasiado amplia porque en ella se pueden incluir otras formas jurídicas distintas del reglamento como son los tratados y la costumbre.

(8) Mayer Otto.—Derecho Administrativo Alemán. Pág. 165.

Tomando algunos conceptos de Merkl, se puede integrar la definición de reglamento diciendo que es una disposición general y obligatoria formulada unilateralmente por el ejecutivo; quedando así diferenciado del tratado y la costumbre.

Lo anteriormente expuesto, nos lleva a decir que desde el punto de vista material la ley y el reglamento, no difieren entre sí; pero la equiparación entre estas dos fuentes jurídicas no debe tomarse en el sentido de entender que no hay base de distinción entre la ley y el reglamento; la diferencia parece más difícil de determinarse si se atiende a la legislación delegada ejercida por el Ejecutivo.

En efecto, si el reglamento es una disposición imperativa y general expedido por el Ejecutivo, pero ¿cómo se distingue de la ley expedida por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad legislativa delegada?

Por ahora, basta decir que el Ejecutivo al ejercer la facultad reglamentaria lo hace a título propio, mientras que al emitir leyes, conforme al párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, en relación con el artículo 10. de su Ley Reglamentaria de 5 de enero de 1961, el Ejecutivo Federal tiene una función Legislativa Extraordinaria, en materia económica, limitada en la forma prescrita por la ley otorgadora de facultades. Pero el uso de tal facultad (ordinaria la llama el maestro Vallado Berrón) lo hace en ejercicio de UN DERECHO AJENO, (ya que es propio del poder Legislativo) que lo ostenta transitoriamente, en virtud de la misma delegación.

Podremos afirmar entonces que entre la ley y el reglamento se pueden distinguir desde el punto de vista formal: la ley es un acto formal del legislativo; el reglamento formalmente emana del Ejecutivo.

A mayor abundamiento, se ha dicho que la Ley es la expresión de la soberanía del pueblo y es incondicional por no estar ligada a norma alguna que no sea la Constitución; el reglamento en cambio está subordinado a la ley, no tie-

ne fuerza jurídica inicial e incondicional, sino a la inversa, limitado por la norma producida por la vía legislativa.

III.—LA FACULTAD REGLAMENTARIA: A) FUNDAMENTO EN LA DOCTRINA.—Se ha manifestado, en la que va del desarrollo de este tema que el reglamento es una decisión del Ejecutivo, única autoridad que tiene el poder reglamentario; revistiendo el reglamento el carácter de ser abstracto, general, unilateral y obligatoria en su aplicación. Pero, para actuar dentro de los cauces de la legalidad es obvio, que la autoridad debe estar dotada de la competencia reglamentaria.

El problema que ahora se plantea es el relativo a precisar cuál es el fundamento de la facultad reglamentaria; porque el ejecutivo, que es una autoridad eminentemente administrativa, —como lo dejamos asentado anteriormente—, ejerce una facultad de carácter legislativo.

Ante tal situación, la doctrina ha respondido de diferentes maneras la cuestión planteada.

a) **ALEMANA.**—Entre los juristas Alemanes, prevalece la tendencia a no reconocer a todos los reglamentos el carácter de fuentes jurídicas sino sólo a los llamados “Reglamentos Jurídicos” en contraposición con los que ellos “Reglamentos Administrativos”. (9) Haciéndose consistir las diferencias en que los primeros contienen solamente preceptos jurídicos, son aplicables a todos los ciudadanos y deben publicarse en un periódico oficial; en cambio, los reglamentos administrativos ni contienen normas de Derecho, sino preceptos generales administrativos, su obligatoriedad se circunscribe al ámbito interno de la administración y en cuanto al modo de darse a conocer, basta una notificación dentro del círculo de los obligados.

El fundamento de los Reglamentos Administrativos radica en la fuerza de las relaciones de dependencia o principio de la jerarquía.

(9) Hatschek, citado por Merkel, opus, cit. pág. 161.

Adhiriéndose a esta tesis y precisándola un poco más aunque sin distinguir los reglamentos en jurídicos y administrativos, Santamaría de Paredes (curso de Derecho Administrativo pág. 55) explica que el fundamento de la potestad reglamentaria estriba en la delegación que hace el poder Legislativo en el ejecutivo". En cuanto es necesaria para la ejecución de la ley, y por tanto, la validez de los reglamentos administrativos depende necesariamente de su conformidad con los preceptos formulados por el legislador". Dicha delegación puede ser expresa o tácita.

b) La Doctrina Francesa y con ella la opinión más generalizada de la mayoría de los tratadistas, entre ellos Hauriou sostienen que la potestad reglamentaria deriva en forma natural del poder Ejecutivo, puesto que la facultad de dictar reglamentos, se ejerce para la ejecución de las leyes, esta es propia del Ejecutivo.

c) La Doctrina Italiana, sigue un criterio similar a la de los juristas Franceses en cuanto que se sostiene que la potestad reglamentaria implica un poder necesario para la administración aunque Zanobini, parece admitir la doctrina de la delegación al agregar que para "dictar reglamentos se necesita una atribución explícita realizada por la Constitución o por otras leyes" (10)

De la exposición anterior, conveniente es, analizar cuáles son los postulados que parezcan más adecuados para aceptarlos o rechazarlos.

Por lo que respecta a la división de los reglamentos en jurídicos y administrativos, poco o nada acertada es la clasificación, puesto que arbitrariamente se priva de jurisdicción al campo de las relaciones internas de la administración, cuando la organización y el funcionamiento de los Servicios Públicos Administrativos están normados precisamente por preceptos que imponen a los funcionarios deberes jurídicos y cuya infracción implicaría una falta administrativa que

(10) Citado por García Oviedo Carlos. op. cit. pág. 221.

podrá ser castigado en un procedimiento disciplinario, pero eso no destruye el carácter jurídico de los reglamentos Administrativos.

En todo caso, si se quiere establecer una diferencia de grado, habrá de aceptarse: que los reglamentos administrativos son fuentes jurídicas de eficacia limitada y reducida, por el círculo de los obligados es menor.

Se ha dicho por varios autores, que la ley es una norma abstracta que sienta principios generales no aplicables por si solos en la mayoría de los casos, sino que necesitan de normas complementarias que detallen y desentrañen los principios para adaptarlos a la realidad: esta adaptación para su fiel observancia y ejecución cae ya dentro del campo de la administración, por el hecho de significar un principio de aplicación y ejecución de la ley y si eso se puede lograr mejor por medio del reglamento es obvio que la facultad reglamentaria corresponde al Ejecutivo por la misma naturaleza de sus funciones. Así queda plenamente justificado la facultad reglamentaria, por los que expide el ejecutivo para el cumplimiento y ejecución de las leyes.

Decir poder ejecutivo en un Gobierno Republicano y Democrático es hablar de actuación eficaz constante y expédita y dicha actuación se predica o se confiere al Ejecutivo, el cual para su mejor cometido puede expedir cuantos reglamentos juzgue oportunos, dentro de los límites que le marque la norma suprema: La Constitución.

Del razonamiento expuesto, tenemos entonces que estimar que la posición Italiana sólo es aceptable parcialmente, porque la potestad reglamentaria se funda en algo más que una simple necesidad.

Claro que la necesidad es un factor importante, en cuanto que el Ejecutivo necesita echar mano de los reglamentos para la ejecución de las leyes, pero no es la única razón que funda la expedición de los reglamentos, sino que ello ocurre bajo el influjo de un poder reglamentario propio del poder Ejecutivo.

En consecuencia, la doctrina de la delegación queda rotundamente descartada.

Cuando Santamaría de Paredé afirma que la potestad reglamentaria se ejerce por delegación del poder legislativo en cuanto es necesaria para ejecución de la ley; su tesis es ilógica, puesto que si dicha potestad es necesaria para la ejecución de la ley y esta ejecución es propia y exclusiva del poder Ejecutivo como un Derecho y una responsabilidad, también le corresponderá en forma natural la facultad de hacer reglamentos sin que necesite que le delegue otro poder una facultad que ya le corresponde; ésto, además de imposible, es un contrasentido decir que se le transfiere a otra persona algo que esta ya tiene en su poder o en la esfera de sus atribuciones.

Así mismo, se afirma para objetar la tesis de la delegación, que ésta es imposible porque históricamente fue anterior al poder legislativo el poder reglamentario y los actos administrativos; además de que por regla general, el poder Legislativo no se delega.

Finalmente los reglamentos regulan con frecuencia situaciones puramente locales o materias de escasa importancia como para que puedan ser objeto de una ley.

B) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.—Para estudiar y analizar el fundamento Constitucional de la potestad reglamentaria necesario es, referirnos a los juristas Mexicanos de Derecho Administrativo y Constitucional, porque la mayoría de ellos concentran su atención preferentemente al examen de los preceptos Constitucionales que pueden considerarse como base de dicha facultad, creándose controversias para precisar la interpretación más adecuada que deba dárseles a los textos constitucionales.

Antes de escudriñar los artículos Constitucionales, es indispensable dejar asentado lo siguiente: puesto que la potestad reglamentaria es inherente a todo poder de mando, la Constitución no hace más que reconocer esa facultad a dicho poder por lo cual no puede decirse que la constitución

crea o instituye a favor del Ejecutivo la facultad reglamentaria y si se dice en la terminología jurídica que el Ejecutivo ejerce dicha facultad con base en la Constitución, esto debe entenderse como lo hace acertadamente Hauriou (opus cit. pág. 201) en el sentido de que la autoridad administrativa tiene el poder reglamentario formalmente de la Constitución y de las leyes sobre la organización administrativa, en cambio, materialmente el poder reglamentario lo tiene de la misma naturaleza de sus funciones y no de la Constitución, la cual puede, si, regular la facultad reglamentaria para establecer por ejemplo, las condiciones conforme a los cuales debe ejercitarse la reglamentación y los requisitos formales de los reglamentos.

Así las cosas por vía de consecuencia habrá de aceptarse que aun en la hipótesis de que la Constitución no le reconozca expresamente al Ejecutivo la facultad reglamentaria, éste al ejercerla obraría dentro de sus atribuciones y su ejercicio sería además Constitucional, basándose su constitucionalidad en el reconocimiento aunque sea implícito que toda Constitución debe hacer al Ejecutivo para dictar reglamentos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, como ya se dejó mencionado en la parte histórica establece en su artículo 89 las facultades y obligaciones del Presidente de la República, pero no menciona en forma clara y literal la facultad reglamentaria; en la fracción I del citado precepto solamente establece como facultad y obligación del Presidente "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Donde sí encontramos la expresión "reglamentos" es en el artículo 92 Constitucional, que se refiere al refrendo, establece que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

La indeterminación en los preceptos Constitucionales

ha originado entre los autores Mexicanos una divergencia de opiniones y criterios para tratar de explicar el fundamento Constitucional de la facultad reglamentaria.

El Dr. Felipe Tena Ramírez al comentar el artículo Constitucional y la fracción antes mencionada dice: "que la expresión proveer en la esfera administrativa". no implica una facultad de hacer reglamentos, sino que se trata en esa fracción de una sólo facultad, la de ejecutar las leyes y la expresión que se ha citado solamente indica el modo como debe hacerse uso de esa facultad ejecutiva. Por razón de la importancia y necesidad de los reglamentos tal facultad reglamentaria ha crecido fuera de la Constitución como una institución de Derecho consuetudinario, justificado por la jurisprudencia" (11)

Si actualmente, pues nadie impugna esa facultad, ello no es porque se le considere fundada en la Constitución actual, sino que se apoya en las Constituciones precedentes que así establecen la facultad reglamentaria en forma expresa.

El Dr. Fraga, hace un análisis de las Constituciones que ya hemos hecho mención y examino la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna actual, afirmando que en la fracción citada "se encuentran tres facultades:

- a) Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;
- b) La de ejecutarlas; y
- c) La de proveer en la esfera Administrativa a su exacta observancia". (12)

Sostiene que en el término "proveer" cuyo significado es el de preparar, abastecer, disponer los medios adecuados para un fin, es en donde se otorga juntamente con otras

(11) Tena Ramírez Felipe.—Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Pág. 416.

(12) Fraga Gabino. Opus. cit. Ed. Porrúa 1960. Pág. 109.

la facultad de expedir disposiciones generales o sea reglamentos, encaminadas a facilitar la exacta observancia ejecución de las leyes; dichos reglamentos deben ser expedidos en acatamiento a la disposición Constitucional que reza "en la esfera administrativa", lo cual vale tanto como decir que los reglamentos sean expedidos por el poder ejecutivo.

En confirmación a su tesis el maestro Gabino Fraga, menciona lo que dispone el artículo 92 en cuanto a los "requisitos formales de los reglamentos", puesto que en este artículo —según el maestro— se presupone ya la existencia de la facultad reglamentaria otorgada en otros preceptos o se confiere en él.

El Dr. Andrés Serra Rojas, invoca la interpretación de los juristas Mexicanos del Siglo pasado que al comentar el texto de la Constitución de 1857, igual a la actual, sostenían que en el artículo 85 fracción I de la Constitución de 57 se contenía la facultad de dictar reglamentos, según la misma tesis de Fraga.

De lo expuesto es oportuno hacer algunas breves observaciones:

El jurista Fraga, pretende hacer una interpretación gramatical de la fracción I del artículo 89, pero lo primero que hace es precisamente olvidarse de las reglas gramaticales, dándole una interpretación demasiado extensiva al precepto objeto de estudio.

Cuando la Constitución establece los términos "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", claramente establece que se trata de dos funciones solamente: promulgar y ejecutar, en virtud de que usa una conjunción copulativa; y el gerundio "proveyendo", cuyo valor sintactico es el de una oración modal, que indica sólo la forma o el modo como debe llevarse a cabo la ejecución de las leyes; en nuestra opinión es más acer-

tada la crítica que hace el maestro Felipe Tena Ramírez acerca de este pasaje de Fraga.

La naturaleza de la promulgación todavía está controvertida en la doctrina pues mientras algunos autores la consideran como función Legislativa que constituye una excepción a la separación de poderes, otros la consideran como función ejecutiva; tal vez por esta razón el Constituyente la consignó como una función distinta de la ejecutiva, pues si perteneciera esencialmente a la ejecución de la ley no hubiera sido necesaria establecerla separadamente. Sin embargo, parece más lógico estimarla como facultad ejecutiva supuesto que la ley ha quedado perfeccionada en cuanto a su elaboración desde el momento en que ha recorrido el proceso legislativo por la Constitución. No empieza a ser ley a partir de su promulgación (que en nuestra Constitución, como dice: el Dr. Tena Ramírez “caben la promulgación propiamente dicha y la publicación”) sino que ésta sólo la convierte en obligatoria para los destinatarios.

La segunda facultad y obligación que establece la fracción I para el Presidente de la República es la “ejecución de las leyes”, entendiéndose por tal la realización de los actos necesarios para dar efectividad a la ley en casos concretos. Dentro de este concepto quedan comprendidos múltiples actos que tiene que realizar la administración, ya porque sean obligaciones ineludibles como la promulgación de las leyes, ya se trate de facultades discrecionales como la expedición de los reglamentos, o de las medidas de policía.

Con razón afirma Carré de Malberg, (citado por Fraga. opus cit. pág. 104) que el reglamento es un acto de carácter administrativo no sólo porque emana de la autoridad administrativa, sino porque es un acto de ejecución de las leyes.

El maestro Gabino Fraga, objeta dicha opinión, replicando que el reglamento, más que un acto de ejecución, es el medio para llegar a la ejecución; pero al expresarse así confunde la ejecución con el cumplimiento de la ley; la

ley que establece un impuesto, por ejemplo, es ejecutada cuando se aplican medidas economico-coactivas o se expiden reglamentos que faciliten o establezcan las condiciones detalladas para el pago del Tributo, en cambio, cuando los sujetos obligados pagan su contribución de conformidad con las disposiciones de la ley y del reglamento, entonces están cumpliendo la ley.

Puede decirse entonces, que la ejecución compete al ejecutivo y el cumplimiento de la ley compete y obliga a los súbditos destinatarios de la ley.

Tena Ramírez se aleja demasiado de la realidad Constitucional y del Derecho Positivo al asegurar que "ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de Derecho Consuetudinario". (opus. cit. pág. 417).

Tal afirmación está en contradicción con nuestro sistema jurídico, pues la costumbre por sí sólo es irrelevante en el Derecho y menos importancia tiene cuando pretende manifestarse en facultades o poderes que los funcionarios quisieran asumir, sin base en la Constitución; ni siquiera se justificaría con apoyo a la tradición jurídica

Por tanto, asentado como ha quedado en líneas anteriores que la Constitución no hace más que "reconocerle" al Ejecutivo la Facultad reglamentaria por serle inherente y propia de sus funciones, el problema, si nuestra Constitución reconoce al Ejecutivo la facultad reglamentaria, puede resolverse, a la luz de los textos Constitucionales y de los puntos de vista de la doctrina, diciendo que en la fracción I del artículo 89 se le impone y reconoce al Ejecutivo la facultad y obligación de promulgar las leyes así como ejecutarlas y la ejecución comprende también la facultad de dictar reglamentos, que aunque su ejercicio no sea obligatorio, en dicha fracción se le está reconociendo una potestad reglamentaria implícita.

La tan discutida parte final "proveyendo en la esfera administrativa", ni por su redacción gramatical ni por su

interpretación jurídica puede entenderse como la consagración de una facultad reglamentaria distinta de la ejecutiva sólo indica como el ejecutivo puede ejecutar la ley modo o forma que algunas veces puede manifestarse expidiendo reglamentos, pero ésta no es la única manera de ejecutar la ley. La facultad reglamentaria tampoco es la expresión de una norma consuetudinaria, ni se ejerce al margen de la Constitución como piensa Tena Ramírez, sino que está reconocida en forma indubitable en el precepto que se deja expuesto, a mayor abundamiento se corrobora con el contenido del 92 Constitucional en donde se establecen los requisitos de los reglamentos mismos que suponen una facultad que en la propia Ley fundamental se le tiene reconocida al Ejecutivo.

Si, a todo lo expuesto, se agrega la fuerza poderosa de la doctrina Mexicana respecto a la Constitución de 1857 —como lo hace el maestro Serra Rojas— que aceptaba la facultad reglamentaria como fundamentada e la Constitución y dicha Constitución tenía en el artículo 85 fracción I la misma redacción que la actual queda establecido en forma clara el reconocimiento que de la potestad reglamentaria hace al Ejecutivo la Constitución.

IV.—FUNCION Y LIMITES DEL REGLAMENTO.—

La función del reglamento, es la de ejecutar en forma general, las leyes a las cuales no puede contravenir, siendo, desde luego más rápidamente adecuado a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado; de ahí como se ha repetido con frecuencia, —es el Ejecutivo el que posee la potestad reglamentaria, debido a su constante contacto con la realidad social y por la mayor facilidad para su modificación.

a) POR EL PRINCIPIO DE LA PRIMACIA DE LA LEY.—El principio de la primacía o preferencia de la ley, es uno de los límites del reglamento.

Se ha dicho en términos más precisos que se suele di-

ferenciar el reglamento de la ley hablando de limitaciones de la facultad reglamentaria y de reglamento. Los criterios que se aplican están enfocados sobre el carácter del reglamento, como ordenamiento subordinado a la ley y sobre las materias restringidas que pueden ser contenidas en el mismo.

Con relación a estos criterios de distinción la doctrina ha elaborado dos principios fundamentales conocidos como "La Primacia de la ley y la Reserva de la ley".

El principio de la primacia de la ley o preferencia de la ley consiste, "en que la voluntad del Estado que se manifiesta en forma de ley, prevalece jurídicamente sobre toda otra manifestación de la voluntad estatal" (13)

No basta enunciar en forma apriorística el principio anterior para adherirse a su contenido, sino que es necesario buscar en cuanto sea posible la razón última de la subordinación del reglamento a la ley. Cuando la autoridad judicial dirime una controversia por medio de una sentencia o cuando la autoridad administrativa expide un reglamento, o gira una circular, en todos esos casos se está externando la voluntad del Estado, pero cuando la voluntad del Estado, se manifiesta en forma de ley; qué motivos existen para que ésta prevalezca sobre cualquiera otra?

Desde el momento en que el hombre, obedeciendo a las leyes de su naturaleza racional, se agrupa, en un todo social y surgió el Estado, éste empezó a cobrar la máxima importancia con el ámbito del Derecho como una persona moral.

Cualquiera que sea la corriente ideológica o doctrinaria, según la cual se aprecie el concepto de persona moral, intervendrán como elementos fundamentales que constituyen su esencia: el factor colectivo, la existencia de un interés jurídico y finalmente la existencia de una voluntad que, aunque manifestados por personas físicas es imputable a la colectividad.

BIBLIOTECA CENTRAL

U. N. C. B.

(13) Merkel Adolfo—opus cit. pág. 136.

Tanto las personas morales de Derecho Público, como personas morales de Derecho Privado, manifiestan su voluntad a través de los órganos competentes. Esa voluntad que manifiestan no debe ser a título individual, sino expresión de la voluntad colectiva. Pero como existen, sobre todo tratándose del Estado que es la persona moral de Derecho Público más importante y necesaria para la existencia de las personas morales, múltiples órganos y formas por las cuales puede manifestarse esa voluntad, se plantea el problema al que antes se ha dicho, el de precisar, concretamente tratándose del Estado, cuál es la manifestación de voluntad estatal que debe tener mayor trascendencia.

Aunque el Estado tiene una doble capacidad, para actuar, ya sea como sujeto de Derecho Público o como sujeto de Derecho Privado, podemos afirmar sin embargo que tiene una sola personalidad y consiguientemente debe hablarse de una sola voluntad: La del Estado cualquiera que sea el medio por el que se manifieste.

Pero existen los principios de jerarquía y de legalidad a la que se sujeta la manifestación de voluntad del Estado; tales principios exigen que haya una que tenga preponderancia sobre los demás y será aquélla que mejor refleje la estructura interna del Estado y que constituyen la esencia de la persona moral. Por lo tanto, si hay un lenguaje del Estado que sea producto de la colectividad a la que debe su existencia y si ese lenguaje que animan al conglomerado humano políticamente organizado, ese lenguaje será la manifestación jerárquica y autoridad estatal; y puesto que tal lenguaje de que se habla es la ley, a ella le corresponde la primacía por sobre todas las demás manifestaciones del Estado.

Históricamente hablando, en épocas y lugares diversos la ley ha tenido un valor y una fuerza suprema. Las leyes señoreaban la vida pública y privada de los atenienses porque eran votadas por los ciudadanos en las asambleas públicas del ágora y expresaban claramente suprema del Estado Ateniense, organizado en la democracia más pura

y en pleno ejercicio de su soberanía; por eso Aristóteles decía: "que un cuerpo deliberante es el verdadero Soberano del Estado". (14)

En Roma, los comicios al principio y el Senado después como representante del factor colectivo del Estado Romano imprimían a las leyes el carácter de fuentes superiores del Derecho, porque emanaban de los órganos que representaban la Soberanía.

Y en todos los países de la tierra el órgano que por integración representa la participación más directa del pueblo en los asuntos estatales y ostenta la soberanía en forma más palpable, ya con el nombre de Parlamento, Congreso Legislativo, Cortes Legislativas o Estados Generales, es el que emite la voluntad suprema del Estado en forma de ley.

Fundamentada la supremacía de la ley, es de afirmarse que ningún otro acto del Estado, ni siquiera el reglamento, puede contrariar, anular o contrarrestar la voluntad estatal manifestada en forma de ley y aquí es precisamente donde estriba el carácter subordinado del reglamento a la ley.

Suele usarse también la expresión "fuerza moral de la ley" para referirse al principio de la preeminencia; se quiere insistir con dicha expresión que basta que una norma jurídica haya recorrido la vía formal legislativa para que adquiera un valor preferente como toda ley, incluso haciendo caso omiso del contenido jurídico.

En virtud del principio de la preferencia de la ley, el reglamento no sólo no puede contrariarla, sino que ha de acomodarse a las leyes en general y particularmente a aquella cuyos preceptos aplica. Así, la ley inspira la actuación jurisdiccional del Estado, pues las sentencias judiciales tienen fuerza jurídica en cuanto que se apoyan en una ley; es

(14) Aristóteles.—Política, pág. 194.—Ed. Nal.

en la primacía o preferencia de la ley donde se basan y fundamentan los principios del Derecho Penal: *Nullum crimen sine lege* y *Nullum poena sine lege*. Por consiguiente al promulgarse una ley, priva de efectos jurídicos para el porvenir a todos aquellos actos que le sean contrarios y puede ser derogada o modificada por otras leyes posteriores; por la misma fuerza formal de la ley, puede existir independientemente de un reglamento; en cambio el reglamento tendrá siempre una preferencia con la ley que desarrolla además de estar subordinado a ella.

Nuestra Constitución Política de la República consagra el principio de la fuerza o preeminencia de la ley al establecer e nel artículo 72, inciso f) "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

Así como una ley ordinaria no puede derogar la Constitución, así tampoco un reglamento puede derogar a la ley que se refiere, o en otras palabras el reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución.

b) POR EL PRINCIPIO DE LA RESERVA DE LA LEY.—Límites del reglamento, por el principio de la reserva de la ley.—Este principio "consiste en que hay materias que por la Constitución están reservadas al poder legislativo y sólo pueden ser reguladas por una ley" (Fraga opus cit. pág. 106), más nunca por un reglamento.

Investigando la causa por la cual se deja un campo exclusivo al legislador, puede encontrarse la respuesta en la organización Constitucional de la separación de poderes; si se admitiera que las diversas materias que exigen ser reguladas por el Estado correspondieran indistintamente al poder legislativo o el ejecutivo, aunque éste último ejerciera la función legislativa con el nombre de reglamentos administrativos, sobrevendría una confusión e interferencia legislativa y sería una farsa la separación de poderes. Luego entonces se justifica, por la exigencia misma del régi-

men Constitucional tripartito, la existencia de materias reservadas al legislador.

¿Cuáles son entonces esas materias que sólo pueden ser reguladas por el Legislador?

En una forma somera y genérica sería acertado decir, que está determinado por aquellas materias que atañen a los derechos fundamentales de los miembros del pueblo y por los asuntos que revisten una mayor trascendencia para la vida del Estado y la satisfacción de los intereses colectivos. Pero este criterio resulta muy indeterminado toda vez que puede valorarse de muy diferentes modos al través del tiempo en los diversos Estados, lo más indicado, es examinar la reserva de la ley a la luz del régimen Constitucional en cada país.

Hemos de advertir, que el término reserva de la Ley, no quiere decir, ensanchamiento de las facultades del Ejecutivo, sino barrera o dique establecido para contener las competencias legislativa y Ejecutiva en sus respectivas áreas.

En nuestro Derecho Positivo, el principio de la reserva de la ley, se encuentra proyectado y consagrado en la Constitución y sostenido por nuestro máximo tribunal: la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el Semanario Judicial de la Federación (Tomo LXXII pág. 676) se encuentra que "cuando mucho se podrá admitir que el reglamento desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal ni **CONTENER MATERIAS QUE ESTAN RESERVADAS A LA LEY**, porque desaparece el régimen Constitucional de separación de funciones; más adelante se encuentra: "La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en sentido formal. Del mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia Nacional etc."

En el Capítulo I de nuestra Constitución, se establece

las garantías o Derechos Individuales y al tenor del artículo 10. las garantías que otorga la Constitución “no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. Y a lo largo del articulado del citado Capítulo se establecen restricciones o modalidades a dichos garantías y en esas limitaciones se hace intervenir a la autoridad administrativa, su actuación debe estar siempre determinada por las disposiciones de una ley.

Como ejemplos se pueden citar algunos artículos en sus partes relativas a la autoridad administrativa:

“Artículo 4.—A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley...”.

Artículo 11.—Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia... El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes...”.

En las garantías individuales no constituyen la única materia reservada a la esfera de la ley, sino que existen múltiples materias que expresamente se le han conferido al Congreso de la Unión y por consiguiente quedan excluidas de las atribuciones del Ejecutivo. El artículo 73 Constitucional en efecto, establece las facultades del Congreso, siendo a manera de ilustración, mencionar algunas de las que representan mayor trascendencia para los particulares.

“Artículo 73.—El Congreso tiene facultad:

“Fracción VII.—Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.

“Fracción X.—Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias” del artículo 123 de la propia Constitución.

“Fracción XV.—Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional,…”.

“Fracción XVI.—Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.

“Fracción XVII.—Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, sobre postas y correos para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción Federal”.

“Fracción XXI.—Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse”.

“Fracción XXII.—Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación”.

Las fracciones anteriores, expresan claramente, cómo en nuestra Constitución el principio de la reserva de la ley, se aplica en una forma tan clara que no deja duda alguna.

El artículo 89 Constitucional en su fracción I puede servirnos de base para precisar en términos positivos la materia u objeto propio de los reglamentos, y como ya se dejó dicho, esa fracción se le esta reconociendo implícitamente al Ejecutivo la facultad reglamentaria, la misma fracción está indicando cuál debe ser el límite objetivo de los reglamentos **“La ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión”.**

Luego entonces un reglamento no puede ir más allá, en cuanto a su contenido, de la ejecución de las leyes del Congreso.

V.—REGLAMENTOS AUTONOMOS (EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE LOS MISMOS).—Se ha discutido por varios autores, sobre la existencia o inexistencia de los reglamentos autónomos, porque se ha dudado acerca de si el Ejecutivo puede reglamentar directamente algunos preceptos Constitucionales, eliminando la ley ordinaria. En opinión mía los reglamentos huérfanos de ley o autónomos tienen existencia, es decir, tienen vida jurídica problema distinto es hablar sobre la Constitucionalidad e inconstitucionalidad de los mismos.

Entendemos por reglamentos autónomos las disposiciones expedidas por las autoridades administrativas, cuando la norma superior, que reglamenta no es una ley ordinaria, sino directamente un precepto constitucional.

En virtud del principio de la reserva de la ley, los reglamentos deben concretarse a regular las leyes ordinarias, sin que puedan comprender materias reservadas a éstas últimas, así lo establece la fracción I del artículo 89 Constitucional, por consiguiente, para que un reglamento pudiera estar referido directamente a la Constitución y no a una ley ordinaria, necesitaría estar previsto por la misma ley fundamental.

En los reglamentos autónomos no desaparece la característica de subordinación común a todos los reglamentos, puesto que esta subordinación es a la Constitución. Tales reglamentos implican una concesión más amplia de atribuciones al poder administrativo y en cierto grado una excepción al principio de la separación o división de poderes puesto que se le están otorgando al Ejecutivo facultades para reglamentar directamente un precepto Constitucional.

Poderosos debieron ser entonces los motivos que indujeron al Constituyente a permitir y establecer una excepción de tales proporciones, seguramente no fueron otros

que el atender a la índole de las funciones del Ejecutivo y proveerlo de los medios adecuados para una mejor administración pública. Siguiendo la opinión de Maurice Hau-riou el ejecutivo, si bien es un órgano inferior al Legislati-vo en cuanto a fuente de Derecho, es, sin embargo, superior como órgano de gobierno, puesto que es un órgano de ac-ción y gobernar sobre todo es su misión, obrar, no delibe-rar y para poder cumplir más eficientemente su cometido necesita disfrutar de una mayor discrecionalidad ,la que se le otorga precisamente en los reglamentos autónomos. Esta explicación se confirma al observar las materias que son objeto de los reglamentos autónomos: las materias gu-bernativas y de policía; es en esos renglones evidentemente en los que el poder administrativo necesita actuar con ma-yor eficacia y discrecionalidad para poder guardar el or-den público.

En nuestra Constitución Política encontramos 2 casos previstos contenidos e n los artículos 10 y 21. En estos ar-tículos están desde luego subordinados a la Constitución, que no es una ley ordinaria, pero sí una "ley" fundamental. No son los únicos casos, pues en materia de servicios públi-cos, se encuentran otros más.

El artículo 10 dice: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cual-quiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejérci-to, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía.

Artículo 21 establece: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmedia-to de aquel. Compete a la autoridad administrativa el casti-go de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto

hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días'.

Como es de verse, en ninguno de los dos artículos se hace mención a las leyes ordinarias a las que esos reglamentos deben referirse, de ahí que se les considere reglamentos autónomos, no habiendo duda de que fundamentan la facultad reglamentaria autónoma.

Sin embargo, —como ya se dejó dicho son varios los juristas que discrepan de esta opinión dominante en la teoría y así tenemos al maestro Serra Rojas que arguye: “que la Constitución debe ser un todo congruente de la legalidad en cuya virtud los reglamentos deben subordinarse a la ley”, tal principio debe normar todos los casos en que debe ejercitarse la reglamentación y que no existe ningún fundamento que nos permita suponer que el propósito de los artículos 10 y 21 sea el de eliminar la expedición de las leyes gubernativas y de policía.

De lo expuesto por Don Andrés Serra Rojas, es pertinente objetar que la Constitución al consagrar un principio cualquiera no está obligada a seguirla infaliblemente en todos los casos, sino que esta facultada para establecer excepciones, las cuales por encontrarse en la misma Constitución no deben reputarse inconstitucionales. Por otra parte, los preceptos antes mencionados no están excluyendo categóricamente la formulación de leyes relativas a la actividad gubernativa y policíaca, pero tampoco se deduce de su redacción que los reglamentos tengan que subordinarse a leyes ordinarias. Los reglamentos autónomos deben entenderse en virtud de los dicho; no como necesariamente existen en nuestro régimen Constitucional, sino como resultado de una flexibilidad estimada como favorable para obtener una mejor administración; por lo que ofrecido el caso, el Congreso de la Unión puede expedir leyes gubernativas y de policía, a los cuales tengan que subordinarse los reglamentos respectivos. Pero la situación actual, real y positiva es clara

e ineludible: los reglamentos autónomos existen y admitida su existencia, se presenta un problema: ¿qué autoridades están facultadas para expedirlos? solamente el Presidente de la República o también los Gobernadores y autoridades Municipales? Consideramos que se pueden o mejor dicho deben ser expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con las facultades que le concede la Constitución Federal; por los Gobernadores de los Estados y Presidente Municipal, si la Constitución local de cada Estado de la Federación así lo prevé o faculta. Teniendo el peligro de que un ayuntamiento incurriera en atropellos y en errores pretendiendo fundar su conducta en la Constitución local.

El artículo 10 Constitucional, se refiere a la autoridad administrativa sin especificar que los reglamentos deban ser dictados por tal o cual autoridad. Ahora bien lo relativo a asuntos de policía y gobierno está vinculado a circunstancias y problemas regionales y en vista de ellos son asuntos de carácter local, las autoridades locales serán las más indicadas para dictar las disposiciones relativas, es decir los reglamentos gubernativos y de policía.

Por lo tanto, insistimos, que corresponde al Presidente de la República, dictarlos en lo que respecta al Distrito Federal, con fundamento en la Carta Magna; a los Gobernadores y Autoridades Municipales en sus respectivas zonas de administración, si la Constitución Local lo autoriza. La posibilidad o el peligro de violaciones constitucionales son iguales tanto en un reglamento dictado por el Presidente de la República, como en un reglamento de policía dictado por un ayuntamiento. La autonomía que se le da a tales reglamentos no les infunde fuerza para establecer normas en contra de ningún precepto Constitucional, ni siquiera en contra de las leyes ordinarias o locales, porque siendo las leyes derivación de nuestra máxima norma y estando subordinados a ella, los reglamentos autónomos al estar directamente subordinados a la Constitución (Federal o Local) indirectamente también deben acomodarse a las leyes respetándose así la prioridad de la Constitución y de la Ley.

Ahora bien, en cuanto a los reglamentos de los Servicios Públicos, que son aplicables al Distrito Federal, la mayoría de ellos, por no decir casi todos son autónomos, pues no sólo estatuyen sobre buen gobierno y policía, sino que no desarrollan ley alguna que les preceda. Muchos de ellos tienen como base la fracción I del artículo 89 Constitucional, que el Ejecutivo lo invoca, de acuerdo con los respectivos encabezados de los siguientes ejemplos:

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que en uso de las facultades otorgadas al Ejecutivo de la Unión por la fracción I del artículo 89 de la Constitución, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DEL DISTRITO FEDERAL.

(Publicado en el "Diario Oficial" de 13 de julio de 1940).

MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que con fundamento en el artículo 89, fracción, I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO PARA ARTESANOS PINTORES, NO ASALARIADOS, QUE EJERZAN SU ACTIVIDAD EN LOS SITIOS PUBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

(Publicado en el "Diario Oficial" de 25 de enero de 1944).

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes del Distrito Federal. hago saber:

Que en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO PARA LA VENTA Y CONSUMO DE CERVEZA EN EL DISTRITO FEDERAL.

(Publicado en el "Diario Oficial" de 21 de diciembre de 1951).

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes del Distrito Federal, hago saber:

Que en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DE MERCADOS.

(Publicado en el "Diario Oficial" de 10. de junio de 1951).

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE JUSTICIA EN MATERIA DE MULTAS POR INFRACCION A LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

(Publicado en el "Diario Oficial" de 26 de marzo de 1947).

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes del Distrito Federal, hago saber:

Que en uso de las facultades que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DE LA POLICIA FISCAL DEL D. F.

(Publicado en el Diario Oficial del 18 de julio de 1951).

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

En uso de las facultades que me confieren la fracción I del artículo 89 Constitucional, así como los artículos 5o. y 2o. transitorios de la Ley que crea la Administración General de los Rastros del Distrito Federal, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DE LOS RASTROS DEL DISTRITO FEDERAL.

(Publicado en el Diario Oficial de 10 de marzo de 1948).

Los citados reglamentos son autónomos, no desarrollan ley alguna, insistiendo que no están proscritos, tienen vida jurídica, son aplicables y nadie pone en duda su obligatoriedad.

VI.—LOS REGLAMENTOS DEL DISTRITO FEDERAL.—Existe una enorme multiplicidad de disposiciones vigentes en el Distrito Federal, expedidos por conducto del Departamento de esta entidad; son normas de carácter general que regulan su actividad en atención a sus propias atribuciones.

Quizá uno de los más importantes es el problema de los Servicios Públicos, que cada día es materia más complicada, por las necesidades públicas tan crecientes. Pero cada uno de estos servicios tendrá que ser organizado, conjugarse el aspecto técnico con el jurídico, para proporcionar al público un servicio más eficiente y seguro. El instrumento o el medio son los: Reglamentos.

a) **DICTADOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.—**Los reglamentos de carácter general, llamados también de ejecución (o ejecutivos) de las leyes, deben ser dictados única y exclusivamente por el Presidente de la República pues de otra manera si los diferentes órganos de la administración estuvieran facultados para ejecutar las leyes, expidiendo a su arbitrio reglamentos de alcance general y de

igual círculo de obligatoriedad, se llegaría a una serie de contradicciones, siempre perjudicial a los particulares. Por otra parte, nuestro régimen Constitucional sólo reconoce la potestad reglamentaria al Presidente de la República y de ningún artículo, se puede deducir la facultad de autorizar o delegar esa potestad a los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento.

Considerada la potestad reglamentaria, "como una función legislativa interna de la administración", como sostiene Posada y ejercida por ella según exigencias de forma, es decir, tratándose de reglamentos de organización, pueden ser expedidas por otras autoridades que integran la administración o aun por autoridades no administrativas, pero que regulen su administración interna, como ocurre con el poder legislativo, que está facultado para expedir reglamentos con base en la fracción XXIII del artículo 73 y en la fracción III del artículo 77, ambos Constitucionales, igualmente la Suprema Corte al tenor del artículo 2o. fracción I, II y XIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta facultada para expedir disposiciones administrativas y el reglamento interior para el Poder Judicial Federal. Ahora bien, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en sus artículos 23 fracción V inciso 4o. y 28 establecen que el Jefe del Departamento puede expedir reglamentos, ante tal situación, sostenemos que tales preceptos no tienen razón de ser pues el Jefe del Departamento del Distrito Federal no tiene facultad reglamentaria; cuando mucho formulará proyectos para someterlo a la consideración del Presidente.

A mayor abundamiento, el legislador no puede autorizar a través de una ley a un Secretario de Estado o Jefe de Departamento para que dicte reglamentos y si lo hace está violando la división de poderes, además de estar invadiendo el campo del Ejecutivo.

Existen diversas entidades administrativas que colocadas dentro de la jerarquía de la administración, tan pronto como adquieran conciencia de su carácter unitario, aunque

subordinados a órganos superiores y en razón de los servicios que están obligados a desempeñar, el primer paso que hacen es el de reglamentar sus diversas funciones y dotar de competencia a sus órganos como cuerpo organizado. Este es el origen de los reglamentos de organización o interiores como se llama en nuestro Derecho.

Unas veces son las autoridades superiores las que en el momento de crear un nuevo órgano administrativo establecen y organizan detalladamente el funcionamiento y atribuciones del inferior.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958, hace la distribución de las competencias entre las diversas dependencias del Ejecutivo, estableciendo en el artículo 20: "Cada Secretaría o Departamento formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República".

La redacción de este artículo está dando base para que los Secretarios y Jefes de Departamento formulen únicamente "proyectos" de leyes, reglamentos, decretos y órdenes. Estando imposibilitados por sí mismos a expedir cualquier clase de reglamentos. El artículo 27 de la propia ley, claramente ordena quién debe expedir los reglamentos al decir:

Artículo 27.—"Las leyes, REGLAMENTOS, decretos, acuerdos y órdenes EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y cuando se refieren a ramos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas". La práctica nos demuestra que ha habido reglamentos expedidos por el titular de cada Secretaría o Departamento de Estado no son de carácter orgánico citando como ejemplos: "El reglamento para la expedición de tarjetas de visitante local" publicado en el Dia-

rio Oficial de 5 de abril de 1940, expedido directamente por el Secretario de Gobernación.

“El Reglamento de Agentes de Hotel en el Distrito Federal”, publicado en el Diario Oficial de 20 de enero de 1923, expedido directamente por el Gobernador del Distrito Federal Celestino Gasca.

Como ya se dejó explicado antes, la facultad de hacer reglamentos corresponde al Poder Ejecutivo en forma natural y no por haberla recibido del legislativo; su ejercicio depende entonces en forma totalmente discrecional de la voluntad del Ejecutivo; voluntad que desde luego, no se extenderá arbitrariamente, sino adoptándose a la realidad para expedir los reglamentos, siempre que la mejor ejecución de las leyes así lo requiera.

Esa facultad discrecional que tiene el ejecutivo, es amplia o mejor dicho tiene amplia libertad de acción para dictar reglamentos. También se le atribuye a esa potestad reglamentaria el nombre de potestad reglada. Consistiendo “esta en que si se le impone en la ley dicha actividad como una obligación se trata entonces de una facultad reglada”.

Pero esta forma de explicar las cosas procede preguntarse con qué fundamento se “regla” una facultad que por formar parte de la ejecución de la Ley, compete esencialmente al Ejecutivo?

La discrecionalidad u obligatoriedad del ejercicio de la facultad reglamentaria, importa todavía el planteamiento de otras cuestiones Constitucionales: Si se le estima como una obligación impuesta por la Ley al Ejecutivo quedaría subordinado al legislativo y éste no sólo se concretaría a intervenir en la elaboración de la ley, sino que sería en cierta forma ejecutor originario de la misma y convertiría al Ejecutivo en mero agente que obedeciera las órdenes administrativas del legislativo; considerando en cambio la facultad citada como una actividad discrecional, habría lugar a pensar que existiría el riesgo de que la ejecución de la ley dependería totalmente de la voluntad del Ejecutivo, máxime cuan-

do el legislativo estableciera que la ejecución quedara condicionada a la emisión de los reglamentos. Hay que advertir, sin embargo, que la obligación fundamental del Ejecutivo es precisamente ejecutar leyes, lo que se somete a su discrecionalidad no es la ejecución misma sino la elaboración de los reglamentos para facilitar la ejecución de aquella.

En nuestra práctica Legislativa existen disposiciones de diversa índole por lo que respecta al ejercicio de la facultad reglamentaria: tiende a establecerse la costumbre de que en numerosas leyes se establezca la obligación, a cargo del Ejecutivo, de expedir los reglamentos correspondientes.

Sirva de ejemplo la Ley Reglamentaria del párrafo V del artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo, publicada en el "Diario Oficial de 31 de diciembre de 1956 que establece en su artículo 13.—"Cuando la explotación de los aprovechamientos del agua, del subsuelo existente, resulte perjudicial al interés público o a dichos aprovechamientos, sea porque se pongan en peligro de agotamiento los mantos acuíferos; porque se impida o reduzca considerablemente la explotación de otros aprovechamientos, porque el uso de las aguas del subsuelo perjudique la fertilidad de las tierras o cuando por otras causas así lo exige el interés público, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, oyendo a los interesados propondrá al Ejecutivo la reglamentación que estime más adecuada para que la explotación se haga de manera de evitarles perjuicios".

Artículo 14.—"En los casos previstos en el artículo anterior, el Ejecutivo expedirá la reglamentación correspondiente limitándola a la zona o región estrictamente necesario". En este artículo se establece en una forma imperativa el ejercicio de la reglamentación.

Otras veces no sólo se impone al Ejecutivo la expedición de un reglamento, sino que se establece que debe publicarse en un plazo determinado. Por ejemplo la ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Pe-

tróleo que dice en el artículo 3o. transitorio: "En un plazo de seis meses a contar de la fecha en que entre en vigor la presente ley, se expedirá el reglamento de ella y en el artículo 5o. se expresa: "Esta ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La Ley mencionada fue publicada en el Diario Oficial de 29 de Noviembre de 1958.

Se ha de seguir afirmando que la ejecución de la ley no puede ni debe subordinarse a la expedición del reglamento, por más que éste sea prescrito por el legislador al Ejecutivo, pero ésto, aparece con toda evidencia si se analiza el contenido de los siguientes preceptos:

"La Ley Federal del Turismo", publicado en el Diario Oficial de 1o. de marzo de 1961, señala en sus artículos transitorios:

"Artículo 5o.—En caso de que no se dictare con oportunidad el reglamento respectivo de esta ley, las Cámaras de Turismo y la Confederación Nacional de Cámaras, se organizarán con sujeción a las prescripciones de la Ley de Cámaras de Comercio y de los de Industria de 26 de agosto de 1941 y sus reglamentos".

En la "Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica", publicada en el Diario Oficial del 30 de Diciembre de 1950, se observa en su artículo 2o. transitorio que: "El Ejecutivo Federal reglamentará a la brevedad posible los preceptos de esta ley, sin perjuicio de que se proceda, en forma inmediata a la aplicación de los mismos cuando sea necesario".

De las consideraciones expuestas creemos que son suficientes para poder deducir que el ejercicio de la facultad reglamentaria depende del Ejecutivo en forma completamente discrecional y los casos señalados en los cuales aparece establecerse categóricamente a cargo del Ejecutivo la obligación de expedir reglamentos, no deben entenderse sino como una excitativa o invitación del Legislativo al Ejecutivo, pero nunca como una disposición vinculativa.

Los reglamentos así expedidos, revisten quizás mayor importancia y solemnidad.

En nuestro Derecho se manifiesta fielmente la índole discrecional del ejercicio de la facultad reglamentaria, cuando se usa la expresión en la publicación de los reglamentos: "HE TENIDO A BIEN EXPEDIR...".

Por otra parte, los reglamentos de los Servicios Públicos que rigen la vida administrativa del Distrito Federal, deben ser expedidos por el Presidente de la República por dos razones jurídicas:

I.—Porque el poder Ejecutivo en el Distrito Federal, corresponde al Presidente teniendo como fundamento lo que dispone el artículo 73 Constitucional en su fracción VI inciso 1o. "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". Esa ley es la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" (publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1941) que en su artículo 5o. consagra lo antes dicho por el precepto Constitucional.

II.—Por lo dispuesto en el artículo 92 Constitucional en el sentido de que: "Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, SERAN ENVIADOS DIRECTAMENTE POR EL PRESIDENTE AL GOBERNADOR DEL DISTRITO y al jefe del Departamento respectivo".

Este precepto —dice el maestro Serra Rojas— "no hace sino confirmar la regla general que establece la fracción I del artículo 89 de la Constitución, QUE ASIGNA LA FUNCION REGLAMENTARIA AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento en su parte final le asigne como función del mismo: En general, proveer en la esfera administrativa, al mejor desempeño de

las funciones consignadas en este capítulo y de los que llegaren a encomendársele, así como el mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, para lo cual el Departamento del Distrito Federal tiene la facultad permanente de expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tiendan a la más eficaz realización de éstos". (15)

(Esta fracción fue adicionada por Decreto de 31 de diciembre de 1951, publicado en el Diario Oficial de 9 de enero de 1952).

Así las cosas, y en su carácter de jefe nato del Gobierno del Distrito Federal, mencionaremos sino todos cuando menos la mayoría de los reglamentos dictados por el Ejecutivo:

"Reglamento para Artesanos, Pintores no asalariados que ejerzan su actividad en los sitios públicos del Distrito Federal, de 17 de diciembre de 1943" publicado en el "Diario Oficial" de 25 de enero de 1944.

"Reglamento de asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal" de 14 de marzo de 1941.

Publicado en "Gaceta Oficial" de 31 de mayo de 1950.

"Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas", de 14 de abril de 1914.

Publicado en el "Diario Oficial" de 16 de mayo de 1944.

"Reglamento de vendedores de Billetes de Lotería", de 18 de enero de 1943.

Publicado en "Diario Oficial" de 19 de Febrero de 1943.

"Reglamento para Salones Clubes o Casinos de Billar o de Boliche en el Distrito Federal", de 5 de octubre de 1945.

Publicado en el "Diario Oficial" de 7 de diciembre de 1945".

(15) Serra Rojas Andrés.—Opus cit. pág. 425.

“Reglamento de Limpiabotas o Boleros en el Distrito Federal”, de 15 de agosto de 1941.

“Reglamento de los Espectáculos de Boxeo Profesional en el Distrito Federal”.

Publicado en **“Diario Oficial”** de 5 de diciembre de 1946.

“Reglamento de Cafés Cantantes o Cabarets y Salones de Baile”.

Publicado en **“Diario Oficial”** de 2 de mayo de 1944.

“Reglamento para la venta de Carbón Vegetal en el Distrito Federal”, de 23 de Enero de 1942.

Publicado en **“Diario Oficial”** de 4 de marzo de 1942.

“Reglamento para Cargadores en los sitios públicos del Distrito Federal”, de 18 de julio de 1945.

Publicado en el **“Diario Oficial”** de 18 de julio de 1945.

“Reglamento del Comercio de Carnes en el Distrito Federal”, de 5 de octubre de 1931.

Publicado en **“Diario Oficial”** de 30 de octubre de 1931; con varias reformas y modificaciones al propio reglamento, llevadas a cabo por el Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio.

“Reglamento de Super-Carnicerías del Distrito Federal”, de 26 de agosto de 1949. “Diario Oficial” de 20 de Febrero de 1950.

“Reglamento para Carreras de Automóviles, Bicicletas y Motocicletas en el Distrito Federal”, de 30 de agosto de 1940. “Diario Oficial” de 4 de septiembre de 1940.

“Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Distrito Federal”, de 7 de diciembre de 1951. “Diario Oficial” de 21 de diciembre de 1951.

“Reglamento del Comercio Semi-fijo y Ambulante en el Distrito Federal”. “Diario Oficial” de 27 de marzo 1931.

“Reglamento de la Comisión de Fomento Deportivo del Distrito Federal”, de 22 de junio de 1945. Publicado en el “Diario Oficial” de 30 de julio de 1945.

“Reglamento de Espectáculos Taurinos para el Distrito Federal”. “Diario Oficial” de 17 de noviembre de 1953.

“Reglamento para los trabajos de Exploración y Explotación de Yacimientos de Arena, Cantera de Tepetate y Piedra en el Distrito Federal”, de 7 de marzo de 1932. “Diario Oficial” de 7 de abril de 1932.

“Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal”, de 5 de Septiembre de 1941. Publicado en “Gaceta Oficial” de 20 de septiembre de 1952.

“Reglamento de Juego de Pelota (Frontón) sin Apuestas”, de 9 de noviembre de 1944. “Gaceta Oficial” de 20 de enero de 1945.

“Reglamento para la Construcción y Explotación de Expendios y Depósitos de Gasolina y Lubricantes en el Distrito Federal” de 15 de febrero de 1935. “Diario Oficial” de 4 de abril de 1935.

“Reglamento de Establecimientos de Hospedaje”, de 17 de abril de 1942. “Diario Oficial” de 6 de mayo de 1942.

“Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal”, de 8 de mayo de 1941. “Diario Oficial” de 6 de junio de 1941.

“Reglamento de Mercados”, de 7 de mayo de 1951. Publicado en la “Gaceta Oficial” de 28 de febrero de 1953.

“Reglamento de Policía para Molinos de Nixtamal Expendios de Masa y Tortillerías en el Distrito Federal”, de 5 de septiembre de 1941. “Diario Oficial” de 22 de septiembre de 1941.

“Reglamento para el Servicio de Justicia en Materia de Multas por Infracción a los Reglamentos Gubernativos del

Departamento del Distrito Federal", de 10 de marzo de 1947.
"Diario Oficial" de 26 de marzo de 1947.

"Reglamento para Músicos y Cancioneros Ambulantes, no Asalariados, del Distrito Federal", de 17 de diciembre de 1943. Publicado en "Diario Oficial" de 25 de enero de 1944.

"Reglamento de la Industria del Pan para el Distrito Federal", de 25 de julio de 1941. "Diario Oficial" de 7 de agosto de 1941.

"Reglamento de Policía y buen Gobierno de los Parques Jardines y Paseos Públicos en el Distrito Federal", de 4 de abril de 1941.

"Reglamento de Peluquerías y Salones de Afeite y Embellecimiento, del Distrito Federal". Diario Oficial de 30 de septiembre de 1931.

Este reglamento ha sufrido varias modificaciones y reformas de los artículos 2, 3, 7 y 21 del propio reglamento. Publicado en "Diario Oficial" de 12 de marzo de 1937.

Otra reforma es en cuanto a la distancia radial de ubicación. "Diario Oficial" de 23 de noviembre de 1939, en concreto el inciso b) del artículo 2o.

Nuevamente se reforma el inciso b) del artículo 2o. "Diario Oficial" de 12 de junio de 1940.

Se reforma este mismo reglamento, en cuanto a horarios de apertura de Peluquerías y Salones de Belleza. Publicado en "Diario Oficial" de 12 de marzo de 1937 y "Diario Oficial" de 17 de enero de 1940.

"Reglamento para Plomeros, Fotógrafos, Reparadores de Carrocerías, Compradores de Objetos Varios Usados "Ayateros", Afiladores y demás Actividades desarrolladas en forma Ambulatoria por trabajadores no asalariados en el Distrito Federal", de 22 de septiembre de 1944. Publicado en "Diario Oficial" de 7 de Noviembre de 1944.

"Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal", de 12 de noviembre de 1941.

"Gaceta Oficial" de 30 de noviembre de 1941.

Este Reglamento ha tenido varias modificaciones y reformas, uno que deroga el artículo 39, publicado en el "Diario Oficial" de 25 de abril de 1942.

Otra que reforma el artículo 243 del propio reglamento de la Policía Preventiva. Publicado en el "Diario Oficial" de 16 de febrero de 1943.

Se reforma el artículo 36 del mismo reglamento. "Diario Oficial" de 14 de marzo de 1944.

Así mismo se reforma el artículo 37, publicado en "Diario Oficial" de 30 de diciembre de 1944.

Se reforma el artículo 241 del propio reglamento, publicado en "Diario Oficial" de 8 de mayo de 1945.

"Reglamento de la Policía Fiscal del Distrito Federal", de 7 de junio de 1951. "Gaceta Oficial" de 31 de Julio de 1951.

"Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal", de 21 de febrero de 1941. "Diario Oficial" de 13 de marzo de 1941.

"Reglamento para Expendios de Pulque, Aguamiel o Tlachique no Embotellado, en el Distrito Federal", de 30 de marzo de 1951. Publicado en el "Diario Oficial" de 25 de mayo de 1951.

"Reglamento de los Rastros del Distrito Federal", de 30 de Enero de 1948. "Gaceta Oficial" de 20 de marzo de 1948.

"Reglamento de Restaurantes, Cafés, Fondas, Loncherías, Torterías, Taquerías, Neverías, Ostionerías, Salones de The y demás Establecimientos Similares" de 21 de Noviembre de 1941. "Diario Oficial de 16 de Diciembre de 1941.

"Reglamento contra el Ruido para el Distrito y Territo-

rios Federales”, de 12 de febrero de 1952. Publicado en la “Gaceta Oficial” de 20 de marzo de 1952.

“Reglamento de Tintorerías y Planchadurías en el Distrito Federal”, de 11 de agosto de 1944. “Diario Oficial” de 13 de octubre de 1944.

“Reglamento de Policía para el funcionamiento de los Tostadores y Molinos de Café en el Distrito Federal” de 7 de febrero de 1934. “Diario Oficial” de 19 de febrero de 1934.

“Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal” de 24 de septiembre d 1943. Publicado en “Gaceta Oficial” de 28 de febrero de 1947.

“Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal” de 30 de diciembre de 1950. “Diario Oficial” de 20 de febrero de 1951.

“Reglamento para el Servicio Público de Transportes de Pasajeros en el Distrito Federal” de 27 de marzo de 1942. “Diario Oficial” de 14 de abril de 1942.

“Reglamento de los Tribunales Calificadores dependientes de la Oficina Central Calificadora de Infracciones” de 3 de mayo de 1940. “Diario Oficial” de 13 de junio de 1940.

“Reglamento de Guías de Turistas autorizados en el Distrito Federal”, de 5 de marzo de 1934. Publicado en “Diario Oficial” de 12 de marzo de 1934.

“Reglamento de Reventa de Boletos de Espectáculos Públicos en el D. F.” Publicado en “Diario Oficial” de 29 de noviembre de 1952. Este Reglamento fue derogado y en su lugar se expidió el

“Reglamento del Artículo 23 fracción II inciso 13 de la Ley Orgánica del D. F.” Publicado en “Diario Oficial” de 11 de noviembre de 1965.

“Reglamento de Construcciones del Distrito Federal” Publicado en “Diario Oficial” de 9 de febrero de 1966.

Ahora bien, en el Distrito Federal, son muy importan-

tes los problemas que se presentan cada día, tales como la vivienda, la administración de justicia, el transporte urbano, la regularización y servicios de las Colonias Proletarias en todos sus aspectos la Jerarquización de las obras públicas, la policía, la proliferación de reglamentos ignorados por la inmensa mayoría de la población; el cómo hacer o dejar de hacer determinados Servicios Públicos. También cabe decir, de una vez por todas, que los Reglamentos antes mencionados son ya anacrónicos, fuera de tiempo, que no están de acuerdo con la realidad en que se vive, por lo que es necesario ponerlos a la época reformarlos, modificarlos y hasta crear nuevos reglamentos, para el control adecuado de las nuevas actividades que surgen o surjan, protegiendo desde luego los intereses de la Colectividad, como para evitar que se ofendan los derechos de la Sociedad, la moral y las buenas costumbres.

b) **DICTADOS POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO.**—Respecto a los reglamentos dictados por el Jefe del Departamento tenemos que éste carece de potestad reglamentaria, para dictar reglamentos. No tiene base Constitucional pues en todo el articulado de la Ley Suprema no existe un precepto en que consagre la facultad del Jefe del Departamento del Distrito Federal de expedir reglamentos, ni por el hecho de ser “primera autoridad” administrativa.

El artículo 92 de la Constitución establece en su última parte: “Los **REGLAMENTOS**, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos serán **ENVIADOS** directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito Federal y al Jefe del Departamento respectivo”.

Este precepto (además del Art. 89 fracción I) —como quedó asentado en páginas anteriores— confirma la facultad de expedir reglamentos para el Distrito Federal, al Presidente de la República; no así al Jefe del Departamento, que si bien es el funcionario en la que bajo su custodia y autoridad están todas las funciones que menciona el artículo 23 de

la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, no se le está dando en ninguna forma facultad reglamentaria.

Consiedrar que el Jefe del Departamento, es como un Gobernador de algún Estado de la República, en la que es elegido popularmente y norma sus actos a la Constitución Local, teniendo facultades de expedir leyes, decretos y reglamentos, se estaría reconociendo no sólo potestad reglamentaria sino que podría expedir hasta leyes; pero el caso no es así, ya que la misma Ley Orgánica establece en su artículo 50. "El Presidente de la República TENDRA A SU CARGO EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL y lo ejercerá por conducto de un FUNCIONARIO que se denominará JEFE DEL DEPARTAMENTO del Distrito Federal con sujeción a las disposiciones de la presente ley".

El Jefe del Departamento es entonces un delegado del Presidente e ncuantto a la Administración del Distrito Federal, quien tiene la representación del mismo, que lo puede nombrar y remover libremente como lo ordena el Art. 60.

"Artículo 60.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal será NOMBRADO y REMOVIDO Libremente por el Presidente de la República...".

El Gobernador del Distrito, tiene otro tipo de facultades y atribuciones que la propia Ley Orgánica le otorga, como por ejemplo en materia de Servicios Públicos determina las actividades que en el D. F. deben ser consideradas como las; establece las normas a que sujetará la prestación de los Servicios Públicos, la organiazión y desenvolvimiento de tales Servicios; así como, es el Jefe del Departamento el que hace la declaración de que determinada actividad se considera como Servicio Público, pues el artículo 58 dice:

"Art. 58.—Al hacerse la declaración por el JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL de que el ejercicio de una actividad se considera como Servicio Público, se determinará por el mismo funcionario si dicho ejercicio queda confiado a la administración o si deberá concecionarse".

Puede expedir así mismo, circulares, oficios y acuerdos que tiendan a la más eficaz realización de los fines del Departamento.

Esta imposibilitado a expedir reglamentos, por lo asentado con anterioridad, no obstante el artículo 28 (una ley no puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente) dice:

“Artículo 28.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal tiene facultad para expedir los reglamentos interiores con sujeción a los cuales deberán organizarse las diferentes Direcciones Generales por Oficinas, Secciones y Mesas y para adoptar las medidas que estime convenientes, a fin de procurar la mayor eficacia en el funcionamiento de las dependencias del Departamento”. Pero el artículo 23 en su fracción V inciso 4o. como que establece la base legal de expedir reglamentos, al decir en su última parte...”. Así como el mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, para lo cual Departamento del Distrito Federal tiene la **FACULTAD PERMANENTE DE EXPEDIR LOS REGLAMENTOS...**” parece como que el término “facultad permanente”, sea exclusiva y propia del Jefe del Departamento, situación que no debe de entenderse así, en primer lugar porque el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República y a él, correspondería en todo caso lo que establece el inciso 4 que se comenta. En segundo lugar, porque darle esa facultad al Jefe del Departamento sería estar por encima de la Constitución y del propio artículo 89 fracción I.

El maestro Gabino Fraga, al explicar las funciones atribuidas al Departamento, que tienden a la satisfacción de los intereses meramente locales expresa: . . .” las de publicar y ejecutar las disposiciones legales relativas al Distrito Federal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia los de reglamentar el tránsito sobre bases de protección a la seguridad de las personas y propiedades, así como la expedición y comodidad de las comunicaciones, fijar los requisitos de policía y buen Gobierno a que deben suje-

tarse los particulares para obtener licencias, autorizaciones o permisos que los faculten para el ejercicio de actividades económicas reglamentadas; reglamentar los espectáculos públicos; reglamentar el establecimiento de cualquier actividad en términos que no se produzcan ruidos molestos.

En esta categoría de funciones se encuentran dos muy importantes: una la de expedir reglamentos de las leyes que rijan el Distrito y otra la de expedir reglamentos autónomos.

La primera se deriva de la facultad que otorga al Presidente en la fracción I del artículo 89 Constitucional.

La segunda función consiste en la facultad de expedir reglamentos que no hacen relación a una ley formal cuyos preceptos desarrollen para hacer posible su aplicación. Tales son por ejemplo los reglamentos de Tránsito, Espectáculos Públicos y en general los gubernativos y de policía". (16)

Estamos de acuerdo con la explicación que da el Dr. Fraga, pero en cuanto a los reglamentos autónomos que rigen al Distrito Federal, son expedidos por el Ejecutivo invocando el propio artículo 89 fracción I de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho en Jurisprudencia definida lo siguiente: "Decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, las Secretarías de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad de poder; es OLVIDAR que dentro del régimen Constitucional el PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ES EL UNICO TITULAR DEL EJECUTIVO, QUE TIENE EL USO Y EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES EJECUTIVAS; es finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional, el cual, de la misma manera que los

(16) Fraga Gabino.—Opus cit. pág. 203 y sig.

demás textos relativos no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera de los que al Presidente de la República corresponden". (17)

Esta tesis jurisprudencial es aplicable al Jefe del Departamento del D. F., mejor dicho al problema que se esta desarrollando en este punto.

La práctica demuestra que el Jefe del Departamento ha reglamentado otras actividades, saliéndose por completo de su órbita de competencia y atribuciones como por ejemplo:

FERNANDO CASAS ALEMAN, Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Que en uso de las facultades que me confiere la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la Ley de Tránsito y Transportes y en especial con fundamento en los artículos 1o. párrafo segundo y 6o. párrafo segundo del Reglamento de Tránsito en vigor, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DEL DESCANSO PARA AUTOMOVILES DE ALQUILER, de 31 de mayo de 1950.

Publicado en la "Gaceta Oficial" del Departamento de 20 de junio de 1950.

JOSE MANUEL PUIG CASAURANC, Jefe del Departamento del Distrito Federal, en uso de las facultades que le confiere la fracción XLVIII del artículo 24 de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en relación con el 77 de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de 15 de abril de 1917, he resuelto expedir el siguiente:

REGLAMENTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS, de 18 de Febrero de 1929. Publicado en el Diario Oficial de 12 de marzo de 1929.

(17) Jurisprudencia. Tomo CXVIII.—Pág. 1645 2a. Sala Administrativa.

De las ilustraciones dadas, manifestamos categóricamente que el Jefe del Departamento no tiene facultad de expedir reglamentos, ni debe de tener; por lo que si ha dictado reglamentos como los que se enunciaron, lo que ha hecho en contra de la Constitución, en contra del propio Ejecutivo y de la Ley Orgánica, razón por la que debe de frenarse siempre esa facultad que el Jefe del Departamento quiera ejercitar, es más no concederle nunca esa facultad toda vez que es propia del Presidente de la República.

CAPITULO TERCERO

LOS REGLAMENTOS DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

I.—Distinción con los reglamentos que prestan servicios al público. II.—Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a los reglamentos que prestan servicios al público. III.—Reglamentos de los servicios públicos: A) Reglamento para el servicio de limpia en el D. F. B) Reglamento de Mercados. C) Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros en el D. F. D) Reglamento de transporte de carga para el D. F. E) El Servicio de Estacionamiento. F) Reglamento de los Rastros del Distrito Federal. IV.—La necesidad de reformar los Reglamentos del D. F.

I.—DISTINCION CON LOS REGLAMENTOS QUE PRESTAN SERVICIO AL PUBLICO.—En capítulos anteriores se ha explicado lo que es el Servicio Público y lo que se entiende por reglamento; quedando acentado que la facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República, siendo el único que puede expedir reglamentos para el Gobierno del Distrito Federal.

Se ha enumerado, asimismo, la mayoría de los reglamentos que rigen la vida administrativa del Departamento del Distrito Federal.

Pero no todos estos ordenamientos tienen por mira satisfacer necesidades colectivas o mejor dicho no tienen por misión atender un Servicio Público. Verdaderamente son pocas las disposiciones que se han dictado a este respecto.

Los reglamentos que a título de ejemplo se mencionan:
El de “Tintorerías y Planchadurías en el D. F.”.

El de “Expendios de Pulque, Aguamiel o Tlachique no Embotellado en el Distrito Federal”.

“Expendio de Bebidas Alcohólicas”.

“Salones, Clubes o Casinos de Billar o de Boliche en el Distrito Federal”.

“Cafés Cantantes o Cabarets y Salones de Baile”.

“La Venta y Consumo de Cerveza en el Distrito Federal”.

“De Restaurantes, Cafés, Fondas, Loncherías, Tintorerías, Taquerías, Neverías Ostionerías Salones de The y demás establecimientos similares” y otros más tienen por finalidad prestar servicios al Público, así lo dicen expresamente: “Para poder abrir al público un expendio de pulque, agua miel o tlachique...” o también “para abrir al servicio del público un...”. Estas declaraciones son comunes en los reglamentos que prestan Servicios al Público.

¿Pero qué diferencia se encuentra entre Servicios Públicos y Servicios al Público?

En principio como que los términos son idénticos, pero son distintos el uno del otro. El Servicio Público se dijo: es la actividad del Estado, el servicio es creado por el Estado que debe atenderlo por causas de interés social y con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, determinando si se concede o no, además tiene elementos como el de: generalidad, obligatoriedad, continuidad, igualdad y regularidad, esto, no se encuentra en los Servicios al Público pues el Estado no lo crea, ni lo atiende, ni se concede; lo que realmente sucede es que en este Servicio es el particular el que desea atender y establecer un negocio, debiendo cumplir con determinados requisitos, a fin de que obtenga una licencia o permiso para el ejercicio de una actividad. Siendo la licencia o permiso un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular”.

La licencia es un acto propio de los reglamentos que atienden Servicios al Público por las siguientes razones:

a) Porque en la licencia, hay un derecho preexistente del particular.

b) Su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas.

c) Se deben satisfacer determinados requisitos que dejen a salvo tales intereses y es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

A mayor abundamiento, el particular que obtiene su licencia por ejemplo de: Peluquerías o Salones de Belleza, Tintorerías, Pulquerías, etc., no está obligado a prestar el servicio a todas las personas que lo soliciten, bien puede abstenerse de atender a tal o cual individuo; puede prestarlo también en una forma irregular; y el usuario ¿qué acciones puede tener para exigir su cumplimiento?

Puede el Estado coaccionar al particular para que cumpla con el servicio?

Creemos y sostenemos que no, ya que es el propio particular permisionario el que para el mejor progreso de su negocio toma las medidas más adecuadas para la atención de la "clientela"; el Estado sólo interviene cuando se ha violado el reglamento respectivo o se afecta la seguridad, la tranquilidad pública o la moral y las buenas costumbres.

Otro aspecto de los reglamentos que prestan servicios al público, está el de ser eminentemente lucrativo, al obtener un permiso de funcionamiento, desde ese momento se está ofreciendo al público ya sea mercancías, artículos o servicios a precios en lo cual se obtenga una ganancia, es decir el particular que establece un negocio, hace del mismo un modus vivendi y quien quiera un servicio, un artículo, debe de pagar el precio fijado.

Por otra parte, los servicios al público no tienen por finalidad satisfacer necesidades colectivas, porque prestar el Servicio de Tintorerías, Salones de Belleza, Loncherías, Can-

tinias, Cabarets, etc. se estará satisfaciendo necesidades colectivas?.

En opinión mía, no, cuando mucho será un círculo reducido el que goce de tales servicios.

En síntesis los servicios al público y los servicios públicos se diferencian en que el primero:

a) Es creado por el particular en virtud de tener un derecho preexistente.

b) El Estado, reglamenta esa actividad creada por el particular y una vez que éste cumple con los requisitos concede la licencia o permiso respectivo.

c) No existe obligación de prestar el servicio a todo el que lo solicite.

d) Tampoco existe, regularidad y continuidad en el servicio.

e) Con la prestación del servicio no se satisfacen necesidades colectivas ni de interés social.

f) Son los reglamentos que regulan servicios al público, los que han sido combatidos de inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto al Servicio Público, ya ha sido explicado con toda amplitud en el primer capítulo, por lo que nos remitimos al mismo para no caer en repeticiones.

II.—JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION RESPECTO A LOS REGLAMENTOS QUE PRESTAN SERVICIOS AL PUBLICO.—El máximo Tribunal de Justicia ha sostenido en diversas tesis jurisprudenciales que tales reglamentos son inconstitucionales violatorios de las garantías individuales, que conculca la garantía de audiencia y la libertad de trabajo y de comercio.

En materia de bebidas alcohólicas la Corte ha dicho:

“BEBIDAS ALCOHOLICAS.—El artículo 21 del Reglamento de Bebidas Alcohólicas establece la facultad para el Jefe del Departamento del Distrito Federal de retirar las licencias que hubiere dado para los expendios de bebidas alcohólicas, por lo cual las que otorgue no dan un derecho absoluto, sino precario, sujeto a la revocación del Departamento, cuando a su juicio se afecte interés público; además no hay precepto alguno que obligue al tan citado Departamento, a expedir las licencias que se soliciten para establecer expendios de bebidas alcohólicas”. Tomo XXXI pág. 1461.

“BEBIDAS EMBRIAGANTES, REQUISITO DE DISTANCIA ENTRE LOS EXPENDIOS DE.—El Reglamento de Bebidas Embriagantes, notoriamente coarta la libertad de comercio, por supeditar el establecimiento de nuevas vinaterías a los requisitos que señala el artículo 3o. entre los que figura el relativo a distancias y con ello se afecta la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión sin que pueda admitirse que se trata de una Reglamentación de Policía y buen Gobierno, pues aun cuando el Gobierno debe velar por la represión de los vicios, al estimar la ley que es lícito el comercio de bebidas alcohólicas y al autorizar el funcionamiento de expendios, crea un derecho que salvo el caso de notificación legislativa, no puede ser limitado a determinadas personas”. Tomo CI pág. 2039.

En lo relativo a Cabarets y Cafés Cantantes dice el alto Tribunal:

“CABARETS Y CAFES CANTANTES.—El Reglamento de Café-Cantantes o Cabarets y Salones de Baile es anticonstitucional por haberlo expedido el Presidente de la República sin facultades para reglamentar el ejercicio de actividades económicas, sin que pueda decirse que se trata de un requisito de policía y buen Gobierno, ya que en realidad el artículo 12 de dicho Reglamento establece limitaciones al ejercicio del Comercio y del trabajo”. Tomo CV pág. 1555.

“CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS.—Conforme

el artículo 23 del Reglamento de Cafés Cantantes, las sanciones a los infractores de las disposiciones de este Reglamento, son de dos clases: multa y clausura de los establecimientos en que se haya cometido la infracción; pero la segunda de dichas sanciones sólo se aplicará en vía de investigación, en que siempre deberá ser oído el afectado de manera que aun aceptando que existan las repetidas reincidencias si no se demostró por las autoridades responsables que se ha practicado una investigación en que se hubiere oído al quejoso, la clausura implica una violación de garantía". Tomo LXXV pág. 5163.

En cuanto a la venta de cerveza la Corte expresa:

CERVEZA NECESIDAD DE PERMISO PARA SU EXPENDIO.—“En los términos del artículo 36 del Reglamento para el registro de comestibles, bebidas y similares, los expendios de cerveza necesitan permiso para funcionar”. Tomo CXI pág. 1188.

CERVEZA CANCELACION DE LAS LICENCIAS DE EXPENDIOS DE, POR NO LLENAR EL REQUISITO DE LA DISTANCIA.—“Ninguno de los artículos que componen el Reglamento para Expendios de Cerveza en el Distrito Federal, establece o exige el requisito de previa audiencia del interesado, para ordenar la cancelación de las licencias, en aquellos casos en que los expendios de cerveza no reúnan el requisito de distancia, señalado por el aludido reglamento”. Tomo LXV pág. 2087.

Con las anteriores ejecutorias, se está demostrando en una forma clara y precisa, que los reglamentos que prestan servicios al público, afectan los intereses de los particulares.

Se esta de acuerdo con las ideas del Dr. Andrés Serra Rojas al expresar:

“Desde luego estos reglamentos constituyen serias afectaciones a la propiedad y limitaciones a las libertades que consagra la Constitución”.

Ahora bien, ¿cuáles son los Reglamentos que regulan actividades de Servicios Públicos en el Distrito Federal?

Han sido declarados como Servicios Públicos los siguientes:

- a) El Servicio de Limpia.
- b) El Servicio de Mercados.
- c) El Servicio de Transporte de Pasajeros.
- d) El Servicio de Transporte de Carga.
- e) El Servicio de Estacionamiento.
- f) El Servicio de Rastros.

Iniciaremos el estudio y análisis de todos y cada uno de los Reglamentos que regulan los servicios mencionados.

III.—REGLAMENTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.—Al iniciar el desarrollo de estos Ordenamientos, forzoso es transcribir algunos preceptos de la “Ley que reglamenta la fracción I del artículo 23 Capítulo Tercero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y Reforma y Adiciona el Capítulo Sexto sobre Servicios Públicos de la misma Ley”. Toda vez que a nuestro criterio, se toma como un antecedente de los reglamentos que con posterioridad se explicarán, fijando además las normas a que se regirá el servicio en el caso de que se concesione.

En el Distrito Federal, para que una actividad sea declarada Servicio Público hay que atender lo que dispone el artículo 1o. de la mencionada Ley que dice:

Artículo 1o.—“Para los efectos de esta Ley, se entiende por Servicio Público el ejercicio de toda función o actividad que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública, o de interés social, circunstancias que en cada caso DETERMINARA DISCRECIONALMENTE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, EL QUE AL HACER DICHA DETERMINACION DECIDIRA SI LA PRESTACION DEL SERVICIO QUEDA CONFIADA A LA ADMINISTRACION O DEBERA CONCESIONARSE; si

se presta por medio de un órgano descentralizado o conjuntamente, por el Departamento del Distrito Federal con colaboración de los particulares”.

Artículo 20.—“Si el Departamento decide concesionar el Servicio, en el contrato concesión se tendrán por puestas, aunque no se expresen, las cláusulas siguientes:

a) La facultad de la administración de modificar en todo tiempo la organización, modo o condiciones de prestación del Servicio.

b) La de inspeccionar la ejecución de las obras y la explotación del Servicio.

e) La obligación del concesionario de prestar el Servicio de una manera uniforme, regular y continua.

f) La de reemplazar todos los bienes muebles o inmuebles necesarios para la prestación del servicio o de ejecutar todas las obras de reparación, conservación y reconstrucción necesaria para la regularidad y continuidad del servicio.

h) “La de prestar el Servicio a toda persona que lo solicite, conforme a las normas generales reglamentarias del Servicio de que se trate y de acuerdo con los precios o tarifas aprobadas por el Departamento del Distrito Federal.

j) “El derecho de reversión por virtud del cual, a la expiración del plazo de la concesión, todos los bienes muebles o inmuebles destinados a la prestación del Servicio concedido pasarán, sin costo alguno, a ser propiedad del Departamento”.

Artículo 50.—“La declaración de que determinada actividad constituye un Servicio Público, entrañará la de que la prestación de dicho Servicio es de utilidad pública. En consecuencia, el Ejecutivo Federal a solicitud del concesionario o motu proprio, cuando el Servicio vaya a ser prestado directamente por el Departamento del Distrito Federal, decretará la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal, de los Servicios que se requieran para la prestación del Servicio”.

Artículo 17.—El procedimiento para declarar la caducidad que siempre lo será administrativamente, con total inhibición de las autoridades judiciales o de cualquier otra, será el siguiente:

I.—Se harán saber al concesionario los motivos de caducidad y se le concederá un plazo de 30 hábiles que podrá ser prorrogado hasta por otros 30 para que presente pruebas y defensa.

II.—Presentadas las pruebas y defensas, o transcurrido el plazo señalado en la fracción anterior sin que se hubieren presentado, se dictará la resolución procedente.

III.—Si se comprueba la existencia de algún caso fortuito o fuerza mayor, no se decertará la caducidad, y si con motivo de este caso fortuito o de fuerza mayor se hubiere suspendido o interrumpido la prestación del servicio por un término mayor de un mes, automáticamente se considera prorrogado el plazo de la concesión por el tiempo que hubiere durado el impedimento”.

Como es de verse, en esta Ley se consagran principios generales a que deberá sujetarse el Servicio Público concesionado y estableciendo la garantía de audiencia en caso de rescisión o caducidad de la concesión otorgada.

A) REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE LIMPIA EN EL DISTRITO FEDERAL.—Tal Reglamento es uno de los que tienen por misión atender el Servicio Público de Limpia, publicado en el “Diario Oficial” de 6 de junio de 1941.

En sus considerandos dice: “Que se hace indispensable dictar medidas eficaces que tiendan al mejoramiento de los Servicios Públicos en el Distrito Federal y principalmente en aquellos que, como el de Limpia requieran una especial vigilancia por la autoridad y una constante cooperación del público que haga posible evitar los trastornos graves que puedan presentarse en la salud de los habitantes, lo cual se logra entre otras cosas, por medio de una reglamentación adecuada sobre la materia.

Que es necesario, muy especialmente reducir el volumen de basuras producidas en el Distrito Federal, ya que los presupuestos para proporcionar este Servicio van años tras años aumentando sin lograr una limpieza que responda a la categoría de la ciudad de México y poblaciones circunvecinas del Distrito Federal”.

Conveniente es procurar la mejor coordinación entre las autoridades encargadas de la salubridad general y los encargados directamente del Servicio Público de Limpia con el objeto de obtener un sistemático control del manejo de desperdicios, inmundicias y basuras provenientes de las casas-habitación, edificios públicos, mercados, mataderos y vías públicas, procurando que su destino final impida una acumulación inmoderada que constituyan focos de infección.

Que para obtener una perfecta desinfección se hace necesario cuidar de que el aire y el suelo no sean contaminados para la recolección y traslado de basura.

El Servicio Público de Limpia, esta encomendado exclusivamente al Departamento del Distrito Federal, que tendrá el personal necesario, elementos, equipos, útiles y en general todo el material para el cumplimiento del Servicio. Su artículo 1o. consagra lo anterior:

“Artículo 1o.—El Servicio de Limpia de la Ciudad de México, de las poblaciones del Distrito Federal y de las calzadas que comunican entre sí estas poblaciones, estará encomendado al Departamento del Distrito Federal, quien lo prestará con la cooperación del vecindario por conducto de la oficina respectiva y de las demás dependencias conexas del propio Departamento”.

La oficina encargada de atender el Servicio es: “La Oficina de Limpia y Transportes”, dependiente de la Dirección de Servicios Generales del Departamento del D. F.

¿En que consiste el Servicio de Limpia?

La respuesta nos la da el artículo 2o. “El Departamento del Distrito Federal nombrará el personal necesario y pro-

porcionará todos los elementos, equipos, útiles y, en general, el material indispensable para la mejor ejecución del Servicio de Limpia, que comprenderá:

- a) Barrido de calles, plazas y calzadas;
- b) Lavado de las calles de la ciudad de México;
- c) Regado de las plazas y calzadas;
- d) Recolección de las basuras y desperdicios provenientes de las vías públicas, de las casas habitación y de los edificios públicos, hasta una limitación que la oficina respectiva fije;

e) Transporte de los desperdicios y basuras a los sitios que fije la autoridad;

f) Transporte y entierro o cremación de los cadáveres de animales en las vías públicas establecimientos oficiales, establos o domicilios particulares”.

Para llevar a cabo la limpieza de la ciudad, el Reglamento señala un horario para lavar las calles, barrer las plazas y calzadas, así como la recolección de la basura. Así disponen los siguientes artículos:

Artículo 3o.—“El lavado de las calles de la ciudad de México deberá efectuarse en el primer cuadro, cuando menos, una vez a la semana y se hará precisamente durante las cinco primeras horas del día”.

Artículo 4o.—“El regado y barrido de las calles, plazas y calzadas del Distrito Federal se hará diariamente dentro de las posibilidades del Departamento del Distrito Federal, eligiendo el horario de acuerdo con las necesidades, desde las veinte horas a las catorce horas del día siguiente; salvo que por razones especiales el horario tenga que modificarse”.

Artículo 5o.—“La recolección y transporte de basuras en el primer cuadro de la ciudad de México se hará diaria e invariablemente, de las cuatro a las once horas”.

Artículo 6o.—“La recolección y transporte de basuras en el resto de la ciudad de México y poblaciones circunveci-

nas se hará una sola vez al día y precisamente de las cuatro a las doce horas, a excepción de casos en que se trate de Servicios especiales”.

El contenido de los preceptos transcritos, son acertados, toda vez que se trata de evitar molestias al tránsito y a las personas que circulan por avenidas, plazas o calzadas.

Por razones de higiene, los desperdicios y basura, proveniente de la vía pública deben ser recolectados en depósitos especiales, en número tal que cubran las necesidades de la población. Los depósitos deben ser subterráneos o exteriores, que su capacidad esté en relación con la cantidad de basuras y desperdicios, su construcción debe ser de lámina de fierro galvanizado y en perfecto aseo.

Disposición de mucha importancia es la que consagra el artículo 11, del Reglamento en cuestión, que dice:

Artículo 11.—“El Departamento del Distrito Federal ordenará la construcción de depósitos generales de basura y hornos de la misma, según las necesidades en los edificios destinados a mercados, hospitales a su cargo y establecimientos públicos que así lo requieran”.

Decíamos que es de mucha importancia, porque se evita focos de infección y de insalubridad así como olores fétidos que afecten la salud de la población en el caso del transporte de basuras y desperdicios deberá hacerse en vehículos contruidos especialmente para tal objeto, debiendo reunir los siguientes requisitos señalados por el:

Artículo 13.—“El transporte de las basuras y desperdicios deberá hacerse en vehículos contruidos especialmente para el objeto, que llenarán los siguientes requisitos:

- a) Que la caja que sirve de depósito esté forrada de lámina metálica con un espesor de 1.5 mm.; como mínimo;
- b) Que sean susceptibles de perfecto aseo, usando agua;
- c) Que estén provistos de tapas metálicas de cierre hermético;

d) Que estén provistos de las herramientas de trabajo necesarias; palas, bieldos y recogedores metálicos”.

Quedando estrictamente prohibido usar los vehículos destinados al transporte de basura y desperdicios, o al de transporte de cadáveres de animales, en trabajos diferentes al que tienen señalado.

Los desperdicios y la basura pueden ser aprovechados industrialmente, ya sea por cuenta del Departamento o concesionario a particulares; aclarando, que la concesión es respecto al aprovechamiento de la basura y desperdicio, y no a la prestación del Servicio Público de Limpia.

Así entendemos el artículo 17.—“Cuando por razones de orden económico, las basuras y desperdicios sean aprovechados industrialmente, bien por cuenta de la Administración Pública o por empresas particulares que obtengan concesiones especiales para el objeto, el aprovechamiento quedará sujeto a las siguientes disposiciones:

I.—Las basuras y desperdicios no podrán permanecer en los lugares que se señalen para su recolección o selección, por un tiempo mayor del que sea necesario, a juicio del Departamento del Distrito Federal;

II.—Las basuras y desperdicios una vez separada la parte utilizable, la que invariablemente deberá esterilizarse a satisfacción del Departamento del Distrito Federal, se someterán a cualquiera de los procedimientos siguientes:

a) Conversión en abono agrícola por medio de plantas masticadoras de basuras;

b) Depuración biológica en celdas simotérmicas. (Procedimiento Beccari).

c) Incineración en hornos crematorios especiales.

d) Entierro a profundidades no menores de 50 centímetros del nivel del suelo, ni mayores de 70 centímetros”.

Los ciudadanos o mejor dicho los habitantes del Distrito Federal tenemos un deber ineludible de colaborar con

la limpieza de la ciudad; el capítulo II del Reglamento de Limpia establece categóricamente "obligación del público".

Artículo 26.—"Es obligación de los habitantes de la Ciudad de México y de las delegaciones regar y barrer diariamente las banquetas de los frentes de sus casas habitación o establecimientos industriales o mercantiles, así como de los terrenos bardeados o no bardeados, por la mañana, antes de las 9 horas (casas particulares) y antes de las 9.30 horas (casas comerciales)".

Artículo 28.—"Los vecinos de las calles pavimentadas con piedra, o no pavimentadas, barrerán y regarán diariamente a las horas señaladas en el artículo 26, no solamente el embanquetado, sino también hasta media calle correspondiente al frente de sus casas o predios de su propiedad".

Artículo 29.—"Los locatarios de los mercados, tanto del interior como del exterior, conservarán aseado el espacio comprendido dentro del perímetro de sus puestos, y las basuras y desperdicios los depositarán en los locales destinados a bodegas de basuras".

Lo anterior, es aplicable a comerciantes que tengan puestos o estén establecidos en la vía pública, fijos o semifijos.

Para el aseo y lavado de vitrinas o aparadores exteriores, en el caso de propietarios o encargados de establecimientos comerciales, se llevará a efecto dicho aseo entre las 22 horas hasta las 9.30 horas del día siguiente.

Es obligación igualmente de los propietarios de edificios, restaurantes, hoteles y edificios para oficina tener o estar dotados de hornos incineradores, tal obligación se consigna en el artículo 44.—"Es obligación de las casas de departamentos industriales, edificios para oficinas y, en general, todos aquellos que a juicio de la oficina respectiva lo ameriten, atendiendo a su mayor producción de basura, contar con depósitos generales destinados a almacenarla con el fin de regular la operación de los hornos incineradores de que

deben de estar dotados, y esos depósitos deberán ajustarse a las disposiciones que sobre el particular dicte la autoridad competente”.

La misma obligación se exige a los propietarios o encargados de expendios, bodegas de toda clase de artículos, cuando se cargue o descargue tales artículos y ensucien la vía pública, una vez terminada la maniobra de descarga, deben de inmediato asear el lugar o lavarlo en su caso; a los propietarios o encargados de establos, caballerizas o cualquiera otros locales destinados al alojamiento de animales, están obligados a transportar diariamente los estiércoles, a lugares señalados previamente, o en depósitos especiales; a los propietarios o encargados de los expendios de carbón o leña, están obligados a tener en perfecto estado de aseo el frente de sus establecimientos a los propietarios o encargados de camiones al servicio público de pasajeros o sitios de automóviles, tienen la obligación de tener en perfecto estado de aseo el interior de los vehículos destinados ya sea al transporte de pasajeros o de carga.

Ahora bien, que autoridad es la encargada de vigilar el cumplimiento del Reglamento de Limpia?

El artículo 53 dispone: “La Policía Preventiva del Distrito Federal será la encargada de vigilar el cumplimiento del artículo 36 y el de las disposiciones relativas al capítulo III de este Reglamento, que establecen las prohibiciones generales en materia de limpia. A tal fin este cuerpo quedará facultado para intervenir en los casos de infracción infraganti, haciendo comparecer al presunto responsable ante el Juzgado Auxiliar calificador correspondiente, para que este tribunal se avoque el conocimiento del hecho y proceda de acuerdo con sus atribuciones a imponer la sanción correspondiente, aplicando la que señale la tarifa, cuando a su juicio se encuentre comprobado el concepto de la infracción”. Las mismas facultades se le otorgan a la Policía de Tránsito para exigir el cumplimiento de las obligaciones en el caso de los conductores de vehículos destinados al transporte de materiales de todas clases, como por ejemplo: forrajes, carbón,

leña, escombros, materiales de construcción, etc. que corran el peligro de esparcirse o difundir o algo semejante, deberán humedecerse para su transporte o cubrirse con lonas o costales húmedos.

Vigilarán así mismo, que una vez que descarguen el material que transporte, sea barrido el interior de los vehículos, para evitar que se escapen los polvos y desperdicios o residuos, durante el recorrido de regreso.

En el capítulo de prohibiciones, se señalan, que no podrá lavarse en la vía pública, vehículos, animales, muebles, vasijas, herramientas y objetos de uso doméstico; que no podrán tener animales de cualquier especie, amarrados o enjaulados en la vía pública; se prohíbe, arrojar en la vía pública basuras y desperdicios de toda clase; se prohíbe arrojar fuera de los depósitos destinados para la basura, papel, cáscara de fruta, etc.; hacer fogatas en la vía pública; arrojar aguas limpias o sucias en la vía pública; distribuir avisos o volantes en la calle y otras más que enumera el capítulo III, artículo 49.

Nuestra opinión, es en el sentido de que el Servicio Público de limpia de la ciudad, tiene mucha importancia para la población, ya que se evita focos de infección principalmente en lugares donde se venden artículos comestibles, verduras, etc. La realidad demuestra que en muchas calles de nuestra ciudad, no sólo el primer cuadro, sino colonias cercanas a ella se encuentran con montones de basuras y desperdicios, hasta cadáveres de animales, despidiendo olores desagradables, sin que un buen empleado de limpia se presente a hacer el aseo correspondiente.

El Reglamento de Limpia necesita reformarse en una forma urgente, pero sobre todo exigir su cumplimiento. Porque aun cuando dispone una obligación de todos los habitantes de la ciudad de regar y barrer diariamente las banquetas en los frentes de las casas o establecimientos industriales o mercantiles, tal disposición no se cumple, pues diariamente se pasa frente a las negociaciones o por las calles de la ciudad y no están ni regadas, ni barridas.

En el capítulo de prohibiciones del Reglamento en estudio, se establece categóricamente lo que no debe hacerse en la vía pública, sin embargo encontramos que diariamente se hace lo contrario, siendo letra muerta tales disposiciones. Lo que debe hacerse es dar a conocer el Reglamento de Limpia a la población, porque la mayoría de los ciudadanos ignoran que existan disposiciones sobre limpieza.

Para que la ciudad de México y poblaciones circunvecinas del Distrito Federal, presenten buena limpieza y estética a su categoría de capital de la República necesario es imponer una técnica y control adecuado. Es muy importante a este respecto tomar en cuenta las expresiones que el nuevo Director de Servicios Generales del Departamento del Distrito Federal ha vertido, en el sentido de que: "profesionales en organización, estudiarán la reforma técnica de la Oficina de Limpia y Transportes a fin de que se tenga un control estricto del personal y equipo de limpia.

El barrido de la capital se hará en ocho sectores, en dos turnos o tres, según las necesidades, para que tanto las arterias de circulación, como las calles metropolitanas permanezcan aseadas durante todo el día. Primeramente, se tendrá un control del personal encargado del aseo de la metrópoli, desde los jefes de sector e inspectores y sobreestantes, hasta los jefes de grupo, para que el barrido de las calles sea mejorado".

Lo de mayor trascendencia, en las declaraciones del funcionario mencionado es la creación de una "oficina de quejas", que atenderá todos los llamados de los ciudadanos, a fin de que de inmediato sea recogida la basura y desperdicios.

Sería muy conveniente, a manera de sugerencia, que se diera acción popular para el debido y eficaz cumplimiento del reglamento y creemos que sería una forma de tener más limpia, más sana nuestra ciudad; debiéndose exhortar a los habitantes a fin de que colaboren con la campaña de limpia.

La ciudad está sucia sobre todo porque sus habitantes no tienen cuidado de mantenerla limpia. En todas las calles se arrojan papeles, boletos de camión, cajetillas vacías de cigarros, cáscaras de fruta, etc. En otros lugares, las amas de casa arrojan su basura a la vía pública en bolsas de papel lo amontonan en terrenos baldíos o en las esquinas de las calles. Para que desaparezca todo lo anterior, debe la Policía Preventiva cooperar con la oficina de limpia del Departamento del Distrito Federal, para obligar a los habitantes de la Ciudad a mantener limpia la Capital. Teniendo la mencionada Policía, el deber de vigilar el cumplimiento del Reglamento del Servicio Público de Limpia, y a todos los infractores que sean sorprendidos violando el Reglamento deben ser multados o arrestados debiéndolos presentar ante el Juez Calificador de la Delegación respectiva, a fin de imponer ya sea el arresto o la multa.

B) REGLAMENTO DE MERCADOS.—Fue expedido por el Ejecutivo Federal y publicado en la “Gaceta Oficial” el 28 de Febrero de 1953. El presente Reglamento, es otro cuerpo de normas que regulan el Servicio Público de Mercados, así lo declara el Artículo 1o.—“El funcionamiento de los Mercados en el Distrito Federal, constituye un Servicio Público cuya prestación será realizada por el Departamento del Distrito Federal por conducto del Departamento de Mercados de la Tesorería del mismo Distrito.

Sin embargo, dicho servicio público podrá ser prestado por particulares cuando el Departamento del Distrito Federal otorgue concesión correspondiente”.

En tal redacción se aprecia que es el Departamento el que en principio crea y atiende el Servicio Público de Mercados, confirmando lo que se dijo en páginas anteriores, de que es el Estado el que crea y atiende el Servicio Público.

En caso de que se concesione el Servicio de Mercados a los particulares, será el Jefe del Departamento del Distrito Federal el que fije las normas conforme a las cuales deberá ser prestado dicho servicio, bien por un Reglamento de apli-

cación general o bien por reglas que informarán el contrato o contratos que con ese motivo hayan de celebrarse, aplicándose la “Ley que Reglamenta la Fracción I del Artículo 23 Capítulo Tercero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal”, que se complementa con las disposiciones del artículo 60 de la mencionada Ley Orgánica que establece:

Artículo 60.—“Tanto el Reglamento como el Contrato o Contratos que se celebraren deberán imponer a los particulares las siguientes obligaciones:

1.—La de prestar el servicio de manera uniforme y continua;

2.—La de prestar el servicio a toda persona que lo solicite, salvo los casos de excepción por motivos fundados que estén expresamente previstos en los reglamentos especiales de cada Servicio;

3.—La de declarar expresamente que se someten a las disposiciones de los Reglamentos o que acepten las estipulaciones de los contratos, reconociendo al Departamento del Distrito Federal la facultad de decretar la revocación del permiso, autorización o licencia y la de rescindir administrativamente el contrato para la prestación del Servicio;

4.—La de prestar el Servicio conforme a las bases y tarifas que apruebe el Departamento del Distrito;

5.—La de otorgar la garantía suficiente que asegure a juicio del Departamento del Distrito, la prestación del Servicio y el pago de las responsabilidades provenientes de la inobservancia de los reglamentos o del incumplimiento de los contratos, ajustándose al sistema que se determine en los mismos;

6.—La de acatar las disposiciones de la autoridad del Departamento del Distrito Federal tendientes a subsanar las deficiencias en el Servicio;

7.—En los casos de resolución de un contrato o revocación de un permiso, el Departamento del Distrito Federal in-

tervendrá la administración del Servicio, para evitar su suspensión o publicará una convocatoria en solicitud de persona que se interese por la prestación del Servicio de que se trate. Si no hubiere interesados, el Gobierno podrá tomar a su cargo definitivamente el Servicio;

8.—Se especificará, además, el estado en que habrán de mantenerse las instalaciones, las causas y motivos de resolución del contrato o de revocación de la autorización, el término de los contratos y las condiciones para prorrogarlos una vez vencidos los plazos fijados en los mismos”.

Como ejemplos de concesión del Servicio Público de Mercados se tiene a: “Super Mercados, S. A.” y “Cemercas, S. A.”. El Reglamento en estudio, hace la distinción de comerciantes permanentes, temporales, ambulantes A y ambulantes B.

Artículo 3.—“Para los efectos de este Reglamento se considera:

I.—Mercado Público, el lugar o local, sea o no propiedad del Departamento del Distrito Federal donde concurra una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad.

II.—Comerciantes permanentes, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo indeterminado y en un lugar fijo que pueda considerarse como permanente.

III.—Comerciantes temporales, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses, en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizado.

IV.—Comerciantes ambulantes A, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejer-

cer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores.

También se consideran dentro de esta categoría a los comerciantes que por sistema utilicen vehículos.

V.—Comerciantes ambulantes B, las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la fracción anterior.

VI.—Zonas de Mercados, las adyacentes a los mercados públicos y cuyos límites sean señalados por el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal.

VII.—Puestos permanentes o fijos, donde los comerciantes permanentes deban ejercer sus actividades de comercio.

También se consideran puestos permanentes o fijos las accesorias que existan en el exterior o en el interior de los edificios de los mercados públicos.

VIII.—Puestos temporales o semifijos, donde los comerciantes temporales deban ejercitar sus actividades de comercio”.

El Departamento del Distrito Federal, tiene una intervención directa en la vigilancia y cumplimiento del Reglamento, sobre todo señalando los precios oficiales a las mercancías, cuidando que los comerciantes vendan al precio fijado.

El órgano encomendado para tal fin es el “Departamento de Mercados” quien deberá cumplir con las atribuciones que el Reglamento le concede, como la de: empadronar y llevar el registro de los comerciantes; aplicar las sanciones; dividir el territorio del Distrito Federal en zonas de mercados; ordenar la instalación, alineamiento, reparación, pintura, modificación y el retiro de los puestos permanentes y temporales; administrar el funcionamiento de los Mercados Públicos propiedad del Departamento del D. F.; fijar los lugares y día en que deban celebrarse los tianguis; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en los mercados

públicos sean o no propiedad del Departamento del Distrito Federal; las demás que fije el reglamento. (Artículo 50. del Reglamento de Mercados).

Se ha extendido los servicios en esta actividad, creando guarderías y sección médica. Así lo expresa el artículo 18.—“La Administración de los Servicios Sociales que presten en los mercados públicos como guarderías infantiles, secciones médicas, etc., corresponderá al Departamento de Mercados de la Tesorería del D. F.” Esta disposición es aplicable en los Mercados propiedad del Departamento; pero en casos de que manejen los particulares, habrá todos esos Servicios? Creemos que deben de establecerse en cada Mercado manejado por particulares esos Servicios, es más exigirlos al solicitar o autorizar la concesión.

El artículo 50 dispone que: “La prestación dentro de los mercados públicos del Servicio de refrigeración en cámaras especiales y la prestación dentro o fuera de los propios mercados del Servicio de Sanitarios, corresponderá al Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, pero éste podrá delegar su competencia a favor de particulares, cuando el Departamento del Distrito Federal les otorgue concesión, en cuyo caso deberán otorgar fianza suficiente a favor del mismo Departamento del Distrito Federal, que garantice la debida prestación del Servicio”.

La concesión de cámaras de refrigeración y de Servicios Sanitarios son considerados por el Reglamento de Mercados como Servicios Públicos, pues categóricamente lo expresan los siguientes artículos:

Artículo 51.—“Los concesionarios del Servicio Público de refrigeración prestado en cámaras especiales, deberán notificar al Jefe de zona respectivo y al Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, cualquier desperfecto o deficiencia que ocurra en el funcionamiento de tal Servicio, dentro de las tres horas siguientes al momento en que se origine el desperfecto o deficiencia.

Artículo 52.—“Los concesionarios del Servicio Público

de Sanitarios, deberán mantener este Servicio en buenas condiciones higiénicas y materiales. Cualquier desperfecto o deficiencia que ocurra en su funcionamiento, deberá ser notificado al Jefe de Zona respectivo y al Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, dentro de las tres horas siguientes al momento en que se origine el desperfecto o deficiencia”.

El Servicio Público de Sanitarios, sería mejor que lo maneje directamente el Departamento de Mercados, porque los particulares no atienden el Servicio como debe de ser, en la mayoría de los Mercados que tienen Servicios Sanitarios y que son manejados por particulares concesionarios, tienen el Servicio en las peores condiciones de higiene sin aseo, sin agua, etc., que aun cuando el artículo que se transcribió señala que cualquier desperfecto o deficiencia que ocurra en su funcionamiento, será notificado al Jefe de zona dentro de las 3 horas en que surja la deficiencia, ésto en la realidad es letra muerta.

En el análisis que se hace del Reglamento de Mercados, se encuentra el artículo 68 que debido a su importancia, despierta un especial interés para nosotros.

Dice el precepto citado: “Cuando un puesto sea retirado del lugar en que se encuentre por violar las disposiciones del presente Reglamento y sean remitidos, tanto el material de su construcción, como las mercancías que en él hubiese, al local correspondiente del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, su propietario tendrá un plazo de diez días para recoger dicho material y mercancías. Si transcurrido este plazo no se recogieron tales bienes, éstos se considerarán abandonados, procediéndose a su remate inmediato de acuerdo con lo dispuesto en el título XXVII de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, aplicándose el producto a favor de la misma Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal. Cuando se trate de mercancías de fácil descomposición o de animales vivos, dentro de las 24 horas siguientes al retiro del puesto, el Departamento de Mercados procederá a su inmediato rema-

te y en caso de que no hubiese postores en la única almoneada que se efectúe, los adjudicará a favor de la citada Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal ordenando que se remitan desde luego a las instituciones benéficas, dependientes de dicho Departamento del Distrito Federal.

En ningún caso, la aplicación de multas impedirá la devolución de los bienes recogidos, siempre y cuando no hubiesen sido embargados conforme a lo dispuesto en el Título XXVII de la Ley de Hacienda Local”.

En la redacción del artículo, se entiende que el Departamento del Distrito Federal, se está apropiando de bienes, sin que se siga un debido proceso legal. Porque si se ha violado por algún comerciante el Reglamento de Mercados, debería en mi opinión aplicarse el Capítulo de Sanciones, siendo el propio particular el que retire su puesto, con todo y sus mercancías; aplicándose las sanciones por su orden en casos de reincidencia.

En muchas ocasiones el puesto es la base patrimonial de un comerciante y quitárselos en la forma que se dispone, no es de justicia.

Por otra parte, el Departamento de Mercados del Distrito Federal recoge el puesto y mercancía con que carácter, será como depositario? Si tiene ese carácter, podrá ejecutar los bienes a su cargo, siguiendo el procedimiento de ejecución que señala la Ley de Hacienda del D. F.? Si así es, desvirtúa el contrato de depósito del derecho civil. O bien los embarga para garantizar qué? Será el pago de la multa o que prestación. Se dice que si dentro del plazo de 10 días no se recoge los materiales de la construcción y mercancías, se considerarán “abandonados”; realmente no se encuentran abandonados a tal grado que luego se ordena el remate y se rematan bienes que pertenecen a alguien.

Si se aplica lo que dispone el Título Vigésimo Séptima de la Ley de Hacienda del D. F. la Tesorería ejercita la facultad económico-coactiva en casos de créditos fiscales, pe-

ro, en el presente caso será por un crédito fiscal que se rematan los bienes?

De una u otra forma que se analice el precepto citado, es improcedente en su redacción, a la vez que ilegal. Porque en mi opinión personal, se deja en completo estado de indefensión al particular, violándose en su perjuicio la garantía de audiencia y la garantía de libertad de trabajo y de comercio; siendo necesario derogar tal artículo en forma inmediata, insistiendo en que se aplique el Capítulo de Sanciones; además se ha dejado asentado que un Reglamento no debe ir más allá de la Ley, y en el presente caso el Reglamento de Mercados (en concreto el artículo 68) va más allá de lo que la Constitución Política consagra en materia de garantías individuales sugiriendo que sea el propio particular el que traslade su puesto, mejor dicho, que por orden del Departamento de Mercados, el particular retire su puesto con la mercancía y no apropiárselo el Departamento del D. F.

A mayor abundamiento el artículo 97 en su fracción II dispone como sanción el retiro de los puestos, marquesinas, toldos, cajones, canastos, huacales, jaulas, etc. o como dispone el segundo párrafo del artículo 22.—“En consecuencia, aun cuando se esté al corriente en el pago de los impuestos y productos de que se trata el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, podrá cancelar el empadronamiento que hubiese expedido, o trasladar o retirar un puesto, cuando así proceda por la naturaleza de la infracción cometida”.

En lo no previsto por el Reglamento de Mercados se aplicarán otras disposiciones que el Artículo 24 señala: “A falta de disposición expresa en este Reglamento, se aplicarán supletoriamente los siguientes Ordenamientos:

I.—El Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

II.—El Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal.

III.—El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.—El Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Urbanos en el Distrito Federal.

V.—El Derecho Civil o Mercantil, cuando exista analogía, identidad o mayoría de razón”.

Agregando, por nuestra parte el Reglamento para el Servicio de Limpia, que tiene principios aplicables a los mercados, en materia de salubridad e higiene.

Para el debido cumplimiento del presente Reglamento, el Departamento de Mercados será auxiliado por las siguientes Policías:

- a) Por la Policía Fiscal.
- b) Por la Policía Preventiva.
- c) Por la Policía de Tránsito.

Cuando los comerciantes quieran traspasar sus puestos o cambiar de giro, deberán de solicitarlo al Departamento de Mercados del Distrito Federal, quien para autorizar el traspaso se debe de cumplir con lo que señala el artículo 36.

Artículo 36.—“Para obtenerse autorización de Traspaso se requiere:

I.—Presentar el cedente en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, cuando menos quince días antes a la fecha en que deba realizarse el traspaso, una solicitud en las formas aprobadas por la propia Tesorería, debiéndose asentar en ellas, de manera verídica exacta, todos los datos que en dichas formas se exija.

II.—Comprobar que el cesionario tiene capacidad jurídica y que es mexicano por nacimiento.

La solicitud a que se refiere la fracción I de este artículo, deberá ser firmada por el cedente y por el cesionario”.

A la mencionada solicitud de traspaso se acompañará: cédula de empadronamiento del cedente; si se trata de giros comerciales, licencia de funcionamiento, con la autoriza-

ción de la oficina de Licencias del Departamento del D. F.; autorización sanitaria o la tarjeta de salud; constancia de ir al corriente en el pago de ingresos mercantiles; constancia de no tener deuda con el Banco del Pequeño Comercio y 3 retratos del cesionario. (artículo 37 del Reglamento).

En caso de fallecimiento del propietario de un puesto comercial, que sucede?

El artículo 41 señala: "Tratándose del traslado de domicilio de los puestos por fallecimiento del propietario, la solicitud de cambio de nombre de la cédula de empadronamiento, deberá hacerse al Departamento Legal de la Tesorería del Distrito Federal. Esta solicitud se hará por escrito y a ella se acompañará:

I.—Copia certificada del acta de defunción del autor de la sucesión.

II.—Comprobación de los derechos sucesorios cuyo reconocimiento se pida.

III.—De ser posible, la cédula de empadronamiento que hubiese expedido a favor del fallecido el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal.

IV.—Tratándose de incapaces, quien promueva por ellos deberá presentar los documentos que acrediten su legal representación".

Si surge alguna controversia entre el solicitante y otra persona que también alegue derechos sucesorios, la tramitación se suspende, debiendo el Departamento Legal de la propia Tesorería resolver debiendo los interesados explicar las razones en que funden su derecho, sus nombres y domicilios, así como las pruebas que ofrezca o presente. A los 5 días el Departamento Legal acordará si se ha de admitirse, aclararse o desecharse. Si es admitida, el propio Departamento Legal de la Tesorería, fijará día y hora para la celebración de una audiencia, que tendrá lugar a los 15 días de admitida la solicitud presentada por cual quiera de los interesados. Se debe dar vista o correr traslado del escrito en que se plan-

tea la controversia a la parte interesada, para que dentro del término de 10 días promueva lo que a su derecho convenga, ofreciendo pruebas. En la fecha señalada para la audiencia, se desahogarán las pruebas, se presentarán alegatos y se dictará la resolución correspondiente, estén o no las partes.

Como es de entenderse el procedimiento es sumarísimo y contra tal resolución no procede recurso alguno. Pues el recurso de consideración sólo procede contra actos del Departamento de Mercados, pero no del Departamento Legal de la Tesorería.

El Reglamento prohíbe:

Artículo 46.—“En el interior de los mercados públicos queda prohibido:

I.—El establecimiento de puestos en que se realice el comercio de alcohol, bebidas alcohólicas, cerveza, pulque, etc...

II.—La prestación de servicios, cualesquiera que éstos sean.

III.—Usar veladoras, velas y utensilios similares que puedan constituir un peligro para la seguridad del mercado.

IV.—Hacer funcionar cualquier aparato de radio o fonoelectromecánico, como sinfonolas, rockolas, magnavoces, etc. a un volumen que origine molestias al público.

V.—Alterar el orden público”.

Artículo 65.—“Se prohíbe la instalación de puestos, permanentes o temporales:

I.—Frente a los cuarteles.

II.—Frente a los edificios de bomberos.

III.—Frente a los edificios de los planteles educativos, sean oficiales o particulares.

IV.—Frente a los edificios que constituyan centros de trabajo, sean oficiales o particulares.

V.—Frente a los templos religiosos.

VI.—Frente a las puertas que den acceso a los mercados públicos.

VII.—A una distancia menor de diez metros de las puertas de pulquerías, piqueras y demás centros de vicio, tratándose de puestos en que se expendan fritangas y demás comestibles similares.

VIII.—En los camellones de las vías públicas.

IX.—En los prados de vías y parques públicos”.

Para la aplicación de las sanciones se toma en cuenta: la gravedad de la infracción, reincidencia en la infracción, las condiciones personales y económicas del infractor.

Artículo 97.—“Las infracciones a este Reglamento serán sancionadas como sigue:

I.—Multa de cinco a doscientos cincuenta pesos.

II.—Retiro de los puestos, marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales jaulas etc.

III.—Cancelación definitiva de la cédula de empadronamiento y por tanto, clausura del negocio, en su caso.

IV.—Si la falta es grave, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal ordenará el arresto administrativo hasta por quince días, en la cárcel de la ciudad, en los términos del artículo 100 de este Reglamento.

La Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia, en relación con el Reglamento de Mercados ha expuesto en varias ejecutorias lo siguiente:

“SITIOS EN LOS MERCADOS.—El permiso para ocuparlos puede ser revocado potestativamente por la autoridad municipal y con ello no viola garantías Constitucionales. “Tomo XV página 370 Quinta Epoca.

“SITIOS EN LOS MERCADOS.—Es improcedente conceder la suspensión contra la orden que manda cambiar

de sitio a los vendedores en los mercados". Tomo IX pág. 64 Quinta. Epoca.

"SITIOS EN LOS MERCADOS.—La orden para cambiar a los vendedores de sitios en los mercados, no origina violación de garantía individual alguna". Jurisprudencia 1917-1965. Materia Administrativa.

"ARRENDAMIENTO DE PUESTOS EN LOS MERCADOS.—La tarjeta que expida el Departamento Central a un locatario, para ocupar determinado puesto en un mercado, y que no fija plazo determinado para la ocupación sino tan sólo la obligación de pagar determinada cuota, que es por naturaleza su variable, no encierra los elementos esenciales de un contrato de arrendamiento". Tomo XXXV pág. 601.

"REGLAMENTOS DE MERCADOS, RECURSOS EN EL.—El Reglamento de Mercados no establece que se suspendan los efectos o la ejecución del acto por la interposición del recurso, ni menos aún previene que la suspensión no concederá con iguales o menores requisitos que los exigidos para suspender el acto reclamado en el juicio Constitucional". Tomo LXI pág. 116.

Las ejecutorias mencionadas tienen razón de ser, porque si se revoca un permiso otorgado a determinado locatario es debido a que se ha dejado de cumplir con lo señalado por el Reglamento de Mercados, y cuando se ordena que un puesto sea trasladado a un lugar determinado, es debido a causas de interés social o para evitar la competencia entre los mismos locatarios.

Mi opinión sobre el Reglamento de Mercados es el siguiente: en materia de precios oficiales, las disposiciones son letra muerta, pues se abusa, ya que artículos de primera necesidad son vendidos a precios elevados, pasando por encima los precios oficiales. Para el cumplimiento de tal Ordenamiento, se necesita un cuerpo honesto de inspectores, para vigilar que los comerciantes cumplan con lo establecido por el Reglamento que comentamos. Aumentado el número de inspectores si es necesario.

Se debe dar a conocer el presente Reglamento a todos los comerciantes, principalmente lo relativo a prohibiciones, lo que deben hacer y dejar de hacer. Toda vez que muchos locatarios lo ignoran y siendo un Servidor Público fundamental para la vida de la ciudad debe darse a conocer las normas que lo han de regir.

Transcribimos las ideas que el nuevo Director de Mercados ha vertido y que me parece acertado ya que beneficia a las colonias de la periferia de la ciudad: "sesenta nuevos mercados que son necesarios para la periferia de la ciudad, ha procedido a proyectar la Dirección General de Mercados del Departamento del Distrito Federal. La iniciación de dichos trabajos comprende el empadronamiento de más de veinte mil comerciantes en pequeño que se aglomeran en sesenta concentraciones en diversos puntos de la periferia.

Las concentraciones se originan en los lugares en donde los comerciantes ven las necesidades de la población para abastecerse de víveres, ropa y otros productos y entonces los comerciantes se instalan en la vía pública o en predios determinados.

En las mencionadas concentraciones los alimentos se expenden en el suelo, entre lodasales y en forma antihigiénica, porque no existe, ninguna instalación de puestos y mucho menos refrigeración. Ese tipo de concentraciones serán evitadas por la dirección de Mercados. Se levantará un padrón de los comerciantes que participan en ellas y se procederá a solicitar la construcción de los mercados que sean necesarios para sustituirlos.

Actualmente se está haciendo una depuración de los padrones de comerciantes ya registrados que trabajan en los mercados y no se permitirá la apertura de comercios de concentración en los mercados, ni traspasos o aperturas de puestos que hayan sido clausurados.

Entre las concentraciones que existen actualmente se cuentan las de San Francisco Tlaltenco, San Gregorio Atlapulco, San Juan Thihuaca, San Lorenzo Xicotécatl, Mar-

tín Oriental, Santa Isabel Tola, Santa Ursula Coapa, Sifón, Tepalcates, Tlatilco, Tulyehualco, 20 de Abril, Voceadores, Zapotital, Arenal, Olivar del Conde y Apatlaco.

También existen las de 5 de Mayo, Barrio del Norte, las Aguilas, la Cuchilla del Bramadero, la Pastora, Magdalena de las Salinas, Vallejo, Mixquic, Paulino Navarro, Providencia y Santiago Ahuizotla, que son por el momento las que ya están listas para convertirse en nuevos Mercados”.

Con el proyecto anterior, se está resolviendo parte de los problemas que día tras día surgen en la capital.—Estimando que es conveniente, agregar a este respecto algunas ideas más, en el sentido de que desde el período presidencial del C. Adolfo Ruiz Cortines, Lic. Adolfo López Mateos y nuestro actual Presidente de la República Lic. Gustavo Díaz Ordaz, se han construido cantidad de Mercados para la atención del Servicio Público de Mercados.

Baste recordar a título de ejemplo, el estado en que se encontraba el “Mercado de la Merced”, hayá por los años de 1956-1957, todos los artículos comestibles tirados en la vía pública, puestos de cartón y de madera, personal sucio, invasión completa en la vía pública de vendedores ambulantes, abundando las pulquerías, los vagos, malvivientes, etc. Todo lo anterior existía, estando en vigor el Reglamento de Mercados, sin que se llevara a cabo su observancia.

El Reglamento de Mercados, necesita reformarse, pero, como quedó asentado con el Reglamento de Limpia, su cumplimiento por medio de las policías anteriormente mencionadas.

Reconocemos indudablemente, que, la labor del anterior Jefe del Departamento del Distrito Federal fue eficiente, levantando a la ciudad capital a la altura de las mejores del mundo atendiendo y dotando a la población del Servicio de Mercados. Así mismo depositamos una gran confianza para el actual regente de la ciudad que, desde luego vela y otorga

todo su esfuerzo para dotar a la ciudad con los mejores Servicios Públicos.

C) REGLAMENTO PARA EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL D. F.—El Reglamento del Transporte de Pasajeros fue expedido por el entonces Presidente de la República Manuel Avila Camacho, el 27 de marzo de 1942, publicado en el "Diario Oficial" de 14 de abril del mismo año.

El presente Reglamento, regula un auténtico Servicio Público como veremos en el desarrollo de la exposición, no solamente por el hecho de que haya sido declarado así, sino porque reúne todos los elementos que el Servicio Público tiene y que se explicó en el primer capítulo.

El artículo primero del Reglamento en cuestión, se encuentra la declaración de que el transporte de pasajeros en el Distrito Federal es un Servicio Público, así dice:

Artículo 1o.—"El transporte local de pasajeros en el Distrito Federal es un Servicio Público, cuya prestación es facultad del Departamento de dicha entidad. En el ejercicio de esta facultad, corresponde al citado Departamento decidir si en vista de las necesidades del público, la prestación de dicho servicio debe hacerse por el propio Departamento, o si esa prestación puede encomendarse a empresas o particulares. En este último caso, queda a juicio del Departamento dictar, cuando el servicio del público llegue a hacerlo necesario las medidas encaminadas a lograr la coordinación de los sistemas y medios de transporte".

Como es de entenderse tal Servicio, puede ser prestado en principio por el propio Departamento del Distrito Federal existiendo la posibilidad de concesionarse a empresas particulares sujetándose a lo dispuesto de los artículos 58, 59 y 60 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 2o.—"En caso de que las autoridades del Departamento del Distrito Federal estimen conveniente enco-

mendar la prestación del Servicio Público local de transporte de pasajeros a empresas o particulares, éstos deberán sujetarse para la explotación del Servicio a las disposiciones del presente Reglamento”.

Artículo 3o.—“Para la explotación del servicio local de pasajeros en el Distrito Federal, por empresas o particulares, se requiere la autorización previa de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, sea cual fuere el tipo de vehículos empleados y su sistema de propulsión”.

Artículo 4o.—“La autorización a que se refiere el artículo anterior podrá consistir en:

- a) Concesiones.
- b) Permisos.

El otorgamiento de la concesión o permiso estará sujeto a las necesidades de planeación del tránsito y de los transportes en el Distrito Federal de acuerdo con los estudios técnicos que al efecto lleven a cabo las autoridades del Departamento”.

De los Reglamentos que hasta este momento se han desarrollado, frecuente es encontrar los términos “concesión” y “permiso”, llevándonos a la necesaria explicación de poder distinguir lo que jurídicamente se entiende por permiso o licencia y que por concesión.

De la licencia o permiso ya se habló en la parte relativa de los Reglamentos que prestan servicios al público; dice el maestro Fraga al respecto: “que la licencia o permiso es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido por que puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad pública y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales in-

tereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo" (Fraga Gabino. opus cit. pág. 279).

Insistiendo, que la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de algunos de sus derechos, figura propia de reglamentos que prestan servicios al público.

La concesión de un Servicio Público se define:

"Como un procedimiento por el cual una persona pública, llamada autoridad concedente, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio". (Vedel, Der. Adm. París, 1959. T. II pág. 570; citado por Gabino Fraga).

La licencia o permiso se distingue de la concesión —dice el Dr. Fraga— en que ésta: "se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particular, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar sino es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.

Esta distinción es fácilmente apreciable en el ejemplo más comunmente usado: el de la licencia de construcción y el de la concesión minera. Mientras que en el primer caso el propietario, por razón misma de su derecho de propiedad, tiene la facultad de elevar en su terreno una construcción y sólo se restringe el ejercicio de esa facultad hasta el momento en que la licencia se otorga; en el segundo caso el que obtiene una concesión no tiene antes de ella ningún derecho, ni siquiera limitado, a la explotación de la mina". (opus cit. pág. 279).

Estamos en completo acuerdo con las ideas del maestro Gabino, pero en nuestra legislación no existe una distinción precisa de las dos instituciones, pues en ocasiones se llama

permiso, a lo que es una verdadera concesión o bien llaman concesión a lo que no es más que una licencia o permiso. Así sucede con el Reglamento del Servicio Público de Pasajeros, que confunde los términos.

Artículo 5o.—“Será necesario el otorgamiento de contratos concesión:

a) En el caso de establecimientos de nuevos sistemas de transporte en el Distrito Federal.

b) En el caso de establecimiento de nuevas líneas de alguno de los sistemas actualmente existentes.

c) Para poder continuar explotando los sistemas y líneas de transporte actualmente en operación”.

El precepto citado emplea correctamente el término concesión, es el artículo 6o. el que confunde los términos, pues no hay permiso, sino concesión.

Artículo 6o.—“Se requerirá la expedición de permisos, cuando se trate de la explotación del Servicio local de transportes por vehículos que no tengan itinerarios fijos y cuyos servicios se paguen por viaje o por hora”.

Se dice “de explotación de un servicio público local de vehículos sin ruta fija” y de ninguna manera se está condicionando al particular el ejercicio de sus derechos, como sucede en el permiso. Agregando, que la concesión es una forma jurídica de poder prestar el Servicio Público y en el Reglamento para el Servicio Público de Transportes de Pasajeros en el Distrito Federal, existe concesión y no permiso de Servicio Público.

En qué casos el Departamento podrá otorgar concesión de este Servicio?

El artículo 10 dice: “Cuando se trate de dar Servicio en Zonas mal comunicadas en la actualidad o que carecen de medios de comunicación:

1.—Si la necesidad de comunicación se refiere:

a) A barrios o zonas pobladas de la ciudad, en que no existe servicio de transporte que los comunique directamente con el centro de la propia ciudad, con centros de comunicación, sociales, de recreo o comerciales importantes;

b) A barrios o zonas pobladas no directamente intercomunicados;

c) A comunicar zonas de habitación con centros fabriles o a ligar zonas fabriles con centros importantes de comunicación y de aprovisionamiento.

d) A ligar entre sí directamente centros de comunicación o de aprovisionamiento no directamente intercomunicados.

e) A insuficiencia en la capacidad del Servicio de alguna línea.

2.—Si se propone llenar dicha necesidad de comunicación por ampliaciones de recorridos de líneas existentes, por el establecimiento de nuevas líneas o por el establecimiento de nuevos sistemas de transportes”.

Los elementos del Servicio Público se encuentran en el artículo 16.—“En las concesiones y permisos (equivocadamente se usa tal término) que otorgue el Departamento del Distrito Federal, para la explotación del servicio de transportes se harán constar las siguientes obligaciones para el concesionario o permisionario:

1.—Prestar el Servicio de manera uniforme y continúa.

2.—Prestar el Servicio a toda persona que lo solicite, salvo en los casos de excepción imputables a los propios solicitantes”. Las excepciones imputables a los usuarios o solicitantes son:

a) Encontrarse en estado de ebriedad o desaseo notorio.

b) Hacer escándalo.

c) Ejecutar a bordo de los vehículos actos contrarios a la moral y a las buenas costumbres.

3.—“Declarar expresamente que se somete a las disposiciones de este Reglamento, a las estipulaciones que se establezcan en los contratos.

4.—Ajustarse en la prestación del Servicio a los itinerarios, horarios, tarifas, especificaciones sobre equipo, y condiciones sobre comodidad, seguridad, higiene y eficiencia, que a juicio de la autoridad exija la prestación del Servicio al público.

“Acatar las disposiciones que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten de acuerdo con las prevenciones de este Reglamento tendientes a subsanar las diferencias en el Servicio. (inciso 6o.)”.

El Reglamento que es objeto de estudio consagra el llamado derecho de reversión en su artículo 33 que dice: “Los concesionarios o sus causahabientes están obligados, al vencimiento de su concesión a entregar en propiedad al Departamento del Distrito Federal, libres de todo gravamen y sin derecho de exigir su precio los vehículos estaciones, talleres, almacenes, vías útiles y demás bienes muebles e inmuebles necesarios para continuar la explotación”.

Artículo 35.—“El derecho de reversión que el presente Reglamento confiere al Departamento del Distrito Federal, es intrasferible, y por ningún motivo podrá dejar de ejercitarse cuando sea procedente”.

Como el maestro Gabino Fraga trata con mucha amplitud “la concesión de Servicio Público”, transcribimos un párrafo en la que habla del derecho de reversión: “como el plazo señalado para la duración de la concesión es fijado para que el concesionario recupere sus inversiones, es un principio admitido casi universalmente, el de que a la expiración de dicho plazo el Estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y obras efectuadas en virtud del llamado derecho de reversión” (opus cit. pág. 266).

Efectivamente, el derecho de reversión es una compensación enteramente justa por el derecho de explotación del

servicio de que a su vez gozará el titular de la concesión, quien como simple inversionista, recupera su capital y obtenida una utilidad razonable por su inversión, no tiene motivo alguno para que reclame todavía los bienes físicos afectados y los fondos destinados al retiro o reemplazo de esos bienes.

Es el Departamento del Distrito Federal, la única autoridad que tiene facultades para: permitir el establecimiento de nuevos sistemas de transporte de pasajeros; permitir el establecimiento de nuevas líneas de transporte; exigir que la capacidad de líneas y vehículos en servicio esté en relación con las necesidades del público; exigir que se aumente la capacidad de los vehículos en servicio en sistemas y líneas existentes, hasta los límites compatibles... y otras que le otorgue el artículo 36 del Reglamento. Debiendo autorizar previamente los horarios y tarifas de los Servicios Públicos de transporte, aplicándose uniformemente las tarifas a todas las personas que hagan uso de los vehículos en Servicio.

Volviendo a la concesión de este Servicio Público se encuentra el artículo 50 que señala las causas de rescisión de las concesiones siendo:

a) "No establecer el servicio dentro del plazo señalado para tal efecto, por la concesión, salvo el caso de fuerza mayor o de que la falta de cumplimiento obedezca a obstáculos insuperables, ajenos a la voluntad del concesionario.

b) La interrupción del Servicio Público prestado, en todo o en parte, sin causa justificada o sin previa autorización del Departamento del Distrito Federal.

c) Enajenar la concesión, alguno de los derechos en ella contenidos o los bienes afectados al Servicio de que se trate sin la previa autorización del Departamento del Distrito Federal.

d) Cambiar el beneficiario de la concesión, su nacionalidad mexicana, cuando se trate de una persona física; o de

jar de estar válidamente organizado conforme a las leyes del país, cuando se trate de una persona moral.

e) Modificar o alterar substancialmente las condiciones de prestación en materia de horarios, violar las tarifas, apartarse de los itinerarios.

f) Si la garantía prestada por el concesionario deja de ser satisfactoria.

g) No acatar las órdenes del Departamento del Distrito Federal, relativa a la reparación o reposición del equipo, cuando deje de satisfacer las condiciones de eficiencia, higiene, seguridad y comodidad inherentes a la prestación del Servicio Público.

h) No acatar las disposiciones del Departamento del Distrito Federal, relativas al aumento de capacidad, modificaciones de ruta, especificaciones, sistemas de operación y demás condiciones en que deba prestarse el Servicio Público del transporte. . .

i) Si los vehículos o el personal destinados al servicio, no satisfacen las disposiciones del Código Sanitario. . .”.

El primer inciso del artículo citado, menciona a la caducidad como causa de rescisión del contrato concesión, equivocadamente, porque la rescisión surge cuando se deja de cumplir con las obligaciones establecidas en el propio contrato. Para abundar en ésto, se expresa: “Es difícil señalar un criterio para poder distinguir las causas de rescisión de las causas de caducidad.

Pensamos que el concepto de caducidad no es especial del régimen de concesión, sino que es un concepto general en todas las ramas del derecho, por más que su naturaleza doctrinal no haya podido ser determinada en forma que evite ciertas confusiones con otras figuras jurídicas, tales como la prescripción. Pero, en términos generales, si puede indicarse que la CADUCIDAD EXISTE SIEMPRE QUE LA LEY O LA VOLUNTAD DEL HOMBRE PREFIJAN UN PLAZO PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO y se

deja pasar dicho PLAZO SIN REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA DAR VIDA Y HACER SUBSISTIR ESE DERECHO.

En la prescripción, el derecho existe, y por una actitud negativa que hace presumir que dicho derecho se renuncia o que ya esta satisfecho, la ley lo declara extinguido. En la caducidad, el derecho mismo no se origina porque no se ejecuta el acto previsto". (Fraga Gabino opus cit. pág. 268).

Con las ideas expuestas, y razonando lo que dice el inciso a) "no establecer el servicio dentro del plazo señalado..." se entiende claramente que está operando la caducidad, siendo además el único caso establecido en el Reglamento y no debe entenderse como causa de rescisión. Porque el derecho no ha nacido, no se ha originado y además porque no se ejecuta el acto previsto.

En la rescisión el derecho ha nacido, pero se ha violado alguna de las cláusulas establecidas en el contrato, como sucede en los demás incisos del artículo 50, que son auténticas causas de rescisión.

El artículo 51.—"La caducidad de una concesión por cualquiera de las causas de rescisión que enumera el artículo anterior..." vuelve a equivocar los términos.

El artículo 53, en su segundo párrafo es una causa de rescisión y no caducidad al decir: "Si la "caducidad" se declara porque el concesionario enajene su concesión, alguno de los derechos en ella contenidos o los bienes afectos al Servicio de que se trate, a un extranjero, así como en el caso de que el concesionario cambie su nacionalidad de mexicano si se trata de persona física, o admite socios extranjeros sin que previamente hayan renunciado a sus derechos de extranjero, si se trata de uan persona moral, perderá además de la garantía que hubiere otorgado, los bienes o derechos afectos al Servicio o materia de la concesión cuya caducidad se declare".

La redacción anterior es motivo de rescisión, siendo és-

ta una de las formas de extinción de los contratos, insistiendo que la caducidad se presenta en un sólo caso "no establecer el servicio dentro del plazo señalado".

El Reglamento del Servicio Público de Transportes de Pasajeros en el Distrito Federal, se complementa con el "Capítulo Tercero" del "Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal" (publicado en la "Gaceta Oficial" el 28 de febrero de 1947) bajo el rubro "De los Autobuses del Servicio Público".

Antes de entrar al estudio del Capítulo Tercero, transcribimos un precepto de suma importancia del Reglamento de Tránsito; dice el artículo 60.—"Vehículos de Servicio Público de Transporte son aquellos que operan mediante el cobro de tarifas autorizadas y con apego a la correspondiente concesión o licencia.

Estos vehículos comprenden los destinados al transporte de pasajeros y al de carga, y su explotación quedará sujeta a las disposiciones que sobre el particular contengan los reglamentos de la materia sin perjuicio de que en todo lo concerniente a su circulación, registro y condiciones de funcionamiento se ajusten a las prescripciones del presente ordenamiento su aplicación inmediata redundará en beneficio efectivo de la colectividad, sin que por otra parte, exista perjuicio de ninguna naturaleza para los sectores de la sociedad directamente interesados en el cumplimiento del citado ordenamiento".

El Capítulo Tercero del Reglamento aludido, señala las normas a que se sujetará el Servicio Público de autobuses tales como itinerarios, horarios y capacidad máxima; normas de seguridad para el pasaje; prohibiciones de transportar animales, bultos, etc.

Los artículos de este Capítulo ordenan que:

Artículo 152.—"Las puertas de seguridad deberán mantenerse cerradas durante todo el recorrido. En las paradas, únicamente se abrirán las que correspondan al lado por el cual deba verificarse el movimiento de pasajeros. Ningún

vehículo deberá ponerse en movimiento sin haber cerrado previamente las puertas”.

Artículo 153.—“Los pasajeros serán admitidos únicamente en el interior de los vehículos, no permitiéndose que persona alguna viaje en los estribos o en el exterior”.

Artículo 154.—“Las paradas se harán solamente en los lugares autorizados por la Dirección de Tránsito”.

Artículo 155.—“Al llegar los autobuses a los cruzamientos con vías de Ferrocarril, se detendrán completamente debiendo los cobradores proteger el paso de los vehículos, bajándose, a fin de cerciorarse de que no se aproxime material de los FF. CC. y que pueda cruzarse sin peligro”.

Artículo 158.—“Se prohíbe a los pasajeros distraer a los choferes con preguntas, pláticas o de cualquier otra manera”.

Artículo 159.—“El personal deberá presentarse al desempeño de sus labores en las condiciones de aseo y limpieza exigidas por el Servicio al Público”.

Artículo 160.—“El personal deberá observar para los pasajeros, la atención y respeto debidos”.

Artículo 162.—“El personal de los vehículos está obligado a impedir el acceso a ellos, de personas en notorio estado de ebriedad o de desaseo, o con manifestaciones visibles de enfermedades repugnantes.

Además, hará descender a las personas que se expresen en términos soeces o que ejecuten actos contrarios a la moral”.

Artículo 164.—“Queda prohibido admitir en el interior de los autobuses, animales y bultos que por su naturaleza, tamaño, cantidad, estado o contenido, puedan implicar estorbos, molestia o perjuicio de cualquier índole para los pasajeros”.

Estas disposiciones en mi concepto, lo único que necesitan son su debido cumplimiento. Obligando a los autobuses

a transitar por su derecha y a hacer las paradas obligatorias, haya o no pasaje que levantar, infraccionando severamente a quien desobedezca esta disposición. Haciendo notar, que los vehículos son insuficientes para satisfacer esta necesidad colectiva, pensando que existen millones de personas que carecen de automóvil y que tienen el deber de llegar a cierto lugar a una hora fija.

La Suprema Corte de Justicia, ha sustentado en varias ejecutorias acerca del ordenamiento que se explica lo siguiente:

“TRANSPORTE DE PASAJEROS, PERMISO PARA.
—La explotación de un servicio local de transportes por vehículos que no tengan itinerarios fijos y cuyos servicios se paguen por viaje y por hora, requerirá la expedición del permiso respectivo por partes de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, requisito legal indispensable para que la Dirección General de Tránsito inscriba el vehículo en cuestión y lo provea de las correspondientes tarjetas de circulación, calcomanía y placas y por tanto, la Dirección no puede tramitar por sí ante sí, una solicitud”. Tomo CVI pág. 2090.

“TRANSPORTE DE PASAJEROS REQUISITOS PARA EL.—Cuando el Reglamento de Tránsito habla de que la explotación de los vehículos de servicio público de transportes queda sujeta a las disposiciones que en lo particular contengan los Reglamentos de la materia, se está haciendo alusión expresa al Reglamento de Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, de veintisiete de marzo de mil novecientos cuarenta y dos. Ahora bien no es exacto que el artículo 2o. transitorio del actual Reglamento de Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, ya que se trata de dos Reglamentos de contenido diverso y que rigen materias y situaciones jurídicas, de las cuales unas son presupuesto previo de las otras. Es más, el Reglamento de Tránsito vigente y cualquier otro Reglamento que sobre la materia se expida, tienen condicionada su aplicación en el tiempo por lo que hace a una determinada

situación jurídica, por la aplicación y conocimiento previo de semejante situación, a través del Reglamento de Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal. Este es el criterio que sustentan no sólo el artículo 6o. precitado del Reglamento de Tránsito sino, asimismo, su artículo 9o. en su fracción I; o sea; que todo lo relativo a la circulación, registro y condiciones de funcionamiento de los vehículos de servicio público de transporte está supeditado previamente a la concesión del permiso a que se contrae el inciso b del artículo 4o. y para los efectos del artículo 6o. del Reglamento de Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal. Por tanto, si no se justifica que se cuenta con el permiso necesario para la explotación de unos vehículos, que se desea poner al servicio público en circulación, es legal la negativa de los permisos relativos, de conformidad con el artículo 6o. y 9o. fracción I del Reglamento de Tránsito Federal". Tomo XCIII pág. 1566.

Las ejecutorias transcritas, confirman, que para la prestación del servicio público de transportes de pasajeros en el Distrito Federal, atendido por particulares concesionarios, deben satisfacer previamente los requisitos que el propio Reglamento señala y efectivamente tanto el Reglamento de Tránsito como el Reglamento de Servicio Público de Transporte de Pasajeros se atraen o mejor dicho el uno es el presupuesto previo del otro.

Mi opinión, respecto al Reglamento de Servicio Público de Pasajeros en el Distrito Federal como el Capítulo Tercero del Reglamento de Tránsito es en el sentido de que: para su debida comprensión y entendimiento necesario es que se ordene por capítulos, siendo urgente que la Comisión Consultiva de la Dirección de Tránsito, realice los estudios relativos a los problemas conexos con el tránsito y los transportes en el D. F. ya que cada día son más complejas, a fin de satisfacer las exigencias derivadas del intenso desarrollo de la población.

La realidad nos demuestra que el servicio de transporte de pasajeros son en la actualidad deficientes, que al abordar

un autobús, se encuentra con personal irresponsable, sucio mal educado, majadero y muchos sin documentos para manejar; que no levantan a usuarios cuando en la parada ven que solamente hay uno o dos; que siempre van tratando de ganarle a otro vehículo, aunque para ello viajen por el centro del arroyo; que cuando faltan unas cuadras para llegar a cualquiera de sus terminales, no hacen la parada para que baje el pasaje a fin de llegar primero que el compañero y regresar antes que él; que por adelantarse a los "altos" las paradas las hacen a media cuadra y no en las esquinas; que recogen pasaje con exceso y para no perder el tiempo hacen paradas bruscas, causando molestias y a veces hasta lesiones al pasaje. Para resolver tales anomalías conveniente es a la vez que urgente reformar los ordenamientos mencionados, sobre todo responsabilizar a los agentes de tránsito para que corrijan y disciplinen a los infractores; de ahí que digamos, que lo que necesita de momento es su debido cumplimiento y sería la única forma de evitar tantos accidentes de tránsito, ya que estadísticamente hablando, es en materia de tránsito donde se cometen más lesiones, homicidios imprudenciales, daño en propiedad ajena y ataques a las vías generales de comunicación.

A continuación se desarrolla el Reglamento que atiende de un Servicio Público de carga:

D) REGLAMENTO DE TRANSPORTE DE CARGA PARA EL DISTRITO FEDERAL.—Publicado en el "Diario Oficial" de 20 de febrero de 1951, expedido por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán.

El transporte de carga en el Distrito Federal, no ha sido declarado como Servicio Público por el Jefe del Departamento del D. F. en los términos del artículo 58 de la Ley Orgánica del propio Departamento. Sin embargo se encuentra todo un capítulo regulando este servicio. Su artículo tercero establece lo que se entiende por Servicio Público de Transporte de Carga.

ARTICULO 3o.—“Se entiende por Servicio Público de Transporte de Carga, aquel que se presta al amparo de una concesión, transportando carga de propiedad del tercero y mediante el pago de las cuotas que fije la tarifa respectiva y aprobada por el Departamento del Distrito Federal.

La autoridad encargada de aplicar e interpretar el Reglamento en cuestión, es la Dirección General de Tránsito y Transportes del Departamento del Distrito Federal.

Es el Jefe del Departamento del Distrito Federal el facultado para:

a) Otorgar concesiones para nuevos sistemas de transportación pública de carga;

b) Aumentar o disminuir el número de vehículos para el Servicio Público de transporte de carga;

c) Revisar las tarifas de prestación del Servicio Público de transporte de carga cuando lo juzgue oportuno;

d) Tomar a su cargo, si así lo juzga conveniente, la prestación del Servicio Público de carga en el caso de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional.

En el Capítulo Segundo del Reglamento, se encuentra el artículo sexto que señala:

Artículo 6o.—“Corresponde al Gobierno del Distrito Federal, la prestación del Servicio Público de transporte de carga en dicha entidad.

Es facultad del propio gobierno decidir si en vista del interés público la prestación de dicho servicio debe hacerse por él mismo, o si debe encomendarse a empresas o individuos”.

Aunque no se dice que el transporte de carga en el Distrito Federal sea un servicio público, se estima que conforme a la redacción del artículo sí es un Servicio Público al

corresponder al Departamento la prestación del Servicio y la facultad de concesionarlo.

Lo que si se encuentra en este Capítulo, es que para concesionar el Servicio, debe de existir una declaración pública hecho por el Gobierno del Distrito Federal; dicha declaratoria se hará como consecuencia de los estudios hechos por la Oficina de Transportes.

Las concesiones podrán otorgarse a empresas o personas físicas, fijando en el contrato-concesión, derechos y obligaciones para el concesionario, teniendo cierta preferencia a personas que ya lo estén prestando.

Los requisitos para el que solicite la concesión del Servicio son los que señala el artículo 11.—“Para ser concesionario del Servicio Público de transporte de Carga, previa declaratoria a que se refieren los artículos 8o. y 9o. de este Reglamento, se requiere:

a) Ser mexicano por nacimiento, mayor de edad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y no tener antecedentes en los registros de la policía que lo inhabiliten, cuando el solicitante sea persona física.

b) Si se trata de personas morales, que la empresa este organizada conforme a las leyes del país, exclusivamente con socios que sean mexicanos por nacimiento y por acciones nominativas.

c) Solicitar por escrito la concesión, expresando su conformidad con las bases que fije el Gobierno para el otorgamiento de la misma.

d) Demostrar, poseer la capacidad económica necesaria para la correcta prestación del servicio, materia de la concesión.

e) Tener el interesado domicilio permanente en el Distrito Federal y acreditar un representante legal autorizado para los casos de separación temporal de su domicilio o imposibilidad material de comparecencia.

f) Al otorgarse la concesión se tendrá en cuenta el orden cronológico en que fueron presentadas las solicitudes así como las mayores garantías ofrecidas por los solicitantes para la mejor prestación del Servicio.

g) Constituir depósito en efectivo en la Tesorería del Departamento del Distrito Federal equivalente al dos por ciento del valor de cada vehículo que se solicite poner en servicio. Este depósito servirá para garantizar la continuidad de la tramitación, que será devuelto al interesado al dictarse resolución definitiva y se perderá en el caso de que por causas imputables al solicitante a juicio de la Dirección General de Tránsito y Transportes del Distrito Federal, el trámite se suspende por un término mayor de 90 días”.

ARTICULO 12.—“Obtenida la concesión, el beneficiario deberá presentar a la Dirección General de Tránsito y Transportes del Distrito Federal dentro del término que se señale en la misma los vehículos para comprobar que satisfacen las condiciones impuestas por aquella, acompañando el certificado respectivo que expida la Oficina de Control de Sanitario en vías Generales de Comunicación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública”.

Satisfecho estos requisitos, la misma Dirección inscribirá los vehículos y expedirá la documentación necesaria para su tránsito en el Distrito Federal.

El servicio comprende:

- a) El transporte de carga de animales.
- b) El transporte de petróleo.
- c) El transporte de pulques o mieles.
- d) El transporte de carne fresca.
- e) El transporte de mariscos y pescado.

Debiéndose hacer en vehículos apropiados, por la naturaleza misma de los productos o materias que se transporta.

El Reglamento, establece como duración de la concesión 10 años; pero en el caso de que se hagan fuertes in-

versiones en las instalaciones y bienes raíces, el Departamento del Distrito Federal fijará la vigencia de la concesión pero en ningún caso será mayor de 20 años, siendo prorrogable como lo indica el artículo 17. "La vigencia de las concesiones a que se refiere el artículo anterior podrá prorrogarse:

a) Siempre que el concesionario haya cumplido satisfactoriamente con las obligaciones que la concesión establezca.

b) Cuando subsista la necesidad pública que motivó cada concesión".

Como obligaciones que se señalan a los concesionarios del Servicio Público de carga están el de:

1.—Exhibir ante las autoridades, siempre que para ello sean requeridos la documentación que acredite su derecho de explotación.

2.—Rendir al Departamento del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría General, dentro de los primeros quince días del mes de julio de cada año, informes estadísticos y económicos que permitan conocer la situación y necesidades del Servicio.

3.—Proporcionar a los inspectores del Gobierno debidamente acreditados, todos los informes y datos que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido.

Para la fijación de las tarifas es el Departamento el facultado para hacerlo o en su defecto la Comisión de tarifas, tomando en cuenta los gastos de explotación y los datos estadísticos, de tal modo que los ingresos cubra los gastos de explotación y se obtenga un excedente razonable.

En materia de cancelación de una concesión, dice, el artículo 22.—"Toda concesión será cancelada en caso de incumplimiento del concesionario cuando éste incurra en cualquiera de las causas de cancelación señalada en este Reglamento".

Se encuentra en la redacción del artículo el término "Cancelación" equivocadamente, porque no usó las palabras rescisión y caducidad como lo hace el Reglamento de Transporte de Pasajeros?

Pero ¿qué se entiende por cancelación? El Diccionario de la lengua, dice que "cancelar es anular un documento o acción de anular".

En el caso de incumplimiento del Reglamento que se analiza, o más concretamente en el incumplimiento de la concesión otorgada se anula el contrato concesión? no, lo que realmente existe, es la rescisión de la concesión y no el término equivocado de cancelación.

¿Cuáles son las causas de cancelación, que nosotros estimamos como rescisión?

La respuesta se encuentra en el artículo 23.—"Son causas de cancelación de la concesión de servicio público de transporte de carga los siguientes:

a) No establecer el Servicio dentro del plazo señalado para tal efecto por la concesión.

b) La interrupción del servicio hasta por 30 días consecutivos, sin previa autorización de la Dirección General de Tránsito y Transportes del Distrito Federal.

c) Enajenar la concesión o los bienes afectos al servicio cuando éstos no sean substituídos de tal manera que el servicio se mejore.

d) Cambiar el beneficiario de la concesión su nacionalidad mexicana, si se trata de persona física o dejar de estar válidamente organizado conforme a las leyes del país cuando se trate de persona moral.

e) Modificar o alterar substancialmente las condiciones de prestación de Servicios o aplicar tarifas no aprobadas.

f) No acatar las órdenes del Departamento del Distrito Federal...

g) Que los vehículos destinados al servicio no satisfagan las condiciones impuestas por la Oficina de Control Sanitario.

h) Que el concesionario cometa actos delictuosos al amparo de la concesión.

i) Transportar personas, artículos diferentes de los que autorice la concesión o aquellos cuya transportación sea ilícita.

j) Negarse el concesionario a prestar servicio.

k) Las demás causas que expresamente se señalen...".

El inciso a) del artículo 23, está operando la cauducidad, pues el servicio no se ha establecido en el plazo señalado.

Las demás causas, insistimos son de rescisión y no de cancelación; siendo la cancelación a mayor abundamiento, una figura de los Reglamentos que prestan servicios al público, donde se otorgan licencias o permisos.

Se cita Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que confirma nuestra idea en el sentido de que la cancelación es propia de las licencias o permisos.

"LICENCIA DE COMERCIO, CANCELACION DE LAS.—Cuando el acto reclamado consiste en la CANCELACION DE UNA LICENCIA expedida a favor del quejoso para la explotación de un giro comercial y en la prevención de que cambie su establecimiento a otro local, con objeto de que guarde, respecto de otro de la misma índole, la distancia reglamentaria, procede conceder la suspensión, en cuanto a este último punto, sin requisito alguno". Tomo XXXIII pág. 1870.

LICENCIAS ADMINISTRATIVAS, REFRENDOS Y CONCESIONES. "Como no es lo mismo para los efectos legales correspondientes refrendar una licencia que obtener una nueva, no puede decirse que la cancelación de la de un establecimiento que funcionaba al amparo de la licencia que

fue mandada cancelar, sea un acto consumado de manera irreparable, porque había transcurrido el término para re-
frendar dicha licencia”. Tomo LI pág. 2133.

En tales tesis jurisprudenciales se menciona “cancelación de licencias” y no se encuentra cancelación de concesión.

Volviendo al Reglamento del Transporte de Carga, tenemos el artículo 24, que está consagrando la garantía de audiencia, en el caso de que a juicio de la autoridad deba ser cancelada una concesión, oyendo previamente al concesionario, quien podrá aportar pruebas y alegar lo que a sus intereses convenga.

Artículo 24.—“En los casos en que a juicio de la autoridad competente deba ser cancelada una concesión, se oirá previamente al concesionario, dentro del término de quince días hábiles, contados desde la fecha en que se le notifiquen la causa o causas de cancelación en que haya incurrido con objeto de que ejercite sus derechos; transcurrido éste término, se recibirán las pruebas conducentes pudiendo alegar lo que a su derecho convenga”.

El Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal regula otras actividades como: el transporte particular de carga; constitución y competencia de la Comisión Técnica Mixta del Transporte Público de Carga y sus Tarifas en el Distrito Federal. Pero, lo que a nosotros interesa es el Capítulo Segundo que ya se explicó, por lo que nos abstemos de tratar el estudio de los últimos capítulos del Reglamento mencionado.

Son pocas las ejecutorias que la Suprema Corte ha dictado, sobre el Reglamento de Transporte de Carga. Transcribimos el amparo en revisión interpuesto por la Sociedad Mercantil de Transportación de Carga Trac-Hafen S. de R. L. y C. V. Dice la ejecutoria:

“REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA LOS.—TERMINO PARA INTERPONERLO.—No es atendible el argu-

mento que se haga en el sentido de que un Reglamento contiene una serie de disposiciones que por sí solas no causan lesión alguna en tanto no se aplican, si dicho acto administrativo surtió efectos desde el momento en que se expidió, por afectar situaciones concretas, combatible dentro del término de 15 días a partir de la fecha en que fue dado a conocer a las personas o entidades relacionadas con sus disposiciones; a diferencia de las leyes, de naturaleza abstracta e impersonal, respecto de las cuales sean o no de aplicación inmediata, si es procedente el amparo contra el primer acto de su aplicación con relación con el quejoso, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, aun cuando haya transcurrido el término que fija el Artículo 22, fracción I de la misma ley". Volumen LXXIII. Pág. 16.

Mi opinión, respecto al ordenamiento de carga, es en el sentido: de que es necesario exigir su cumplimiento; siendo conveniente su reforma usando los términos apropiados para una debida interpretación de sus preceptos.

E) EL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO.—Es una de las actividades, que en el Distrito Federal se ha desarrollado ampliamente debido al aumento de vehículos en la ciudad.

El Lic. Ernesto P. Uruchurtu, en su carácter de Jefe del Departamento del Distrito Federal, dictó el Acuerdo número 353 de fecha 1o. de abril de 1960, publicado en la "Gaceta Oficial" de 10 de abril de 1960, en los siguientes términos:

"Primero.—Se declara que la recepción de vehículos del público, para su estacionamiento y guarda, en edificios o locales públicos o privados, constituye un **SERVICIO PUBLICO**.

Segundo.—El servicio de estacionamiento y guarda de vehículos podrá ser prestado **DIRECTAMENTE** por el Departamento del Distrito Federal en los locales y lugares que se señalen al efecto y se cobrarán las cuotas que autorice el

suscrito con base en los estudios que realice la Oficina Técnica del Transporte y que revisen los CC. Director General de Tránsito, Contralor General y Tesorero del Distrito Federal.

Estos estacionamientos dependerán directamente de la Dirección General de Tránsito; las cuotas serán cobradas por la Tesorería del Distrito Federal, y la supervisión y fiscalización quedará a cargo de la Contraloría General”.

En estas disposiciones se encuentra claramente que los estacionamientos es un servicio público, que lo atiende el Departamento del D. F., pues así lo ha declarado el titular del mismo, teniendo como fundamento los artículos 23, fracción I, incisos 1o. y 2o., y fracción V, inciso 4o., 58, 59 y 60 de la Ley Orgánica del propio Departamento.

El Servicio Público de Estacionamientos, puede ser atendido por particulares, siempre y cuando reúnan lo que dispone el punto tercero del Acuerdo que dice:

Tercero.—“Para que los particulares puedan prestar el servicio público de recepción de vehículos para su estacionamiento y guarda, en edificios o locales de su propiedad o de propiedad de terceros si tienen celebrado contrato de arrendamiento que los autorice para ese efecto, deberán ajustarse a las siguientes reglas que normarán el contrato concesión.

I.—El servicio deberá prestarse a toda persona que lo solicite y a toda hora del día o de la noche.

II.—Cada edificio o local destinado a estacionamiento, para iniciar sus actividades, deberá contar con autorización del Departamento del Distrito Federal, que se expedirá por conducto de la Oficina Técnica del Transporte, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, previa opinión de la Dirección General de Tránsito. También deberá empadronarse en la Tesorería del Distrito Federal.

III.—La Dirección General de Obras Públicas sólo con-

cederá dicha autorización si los edificios o locales destinados a estacionamiento reúnen las condiciones mínimas vigentes:

a) Tener carriles de entrada y salida de vehículos por separado, para que los vehículos en ningún caso utilicen un mismo carril y entre o salgan de reversa;

b) Tener pisos de pavimento;

c) Tener señalados cajones para los vehículos y los sentidos de circulación interior;

d) Tener sanitarios para ambos sexos en buenas condiciones higiénicas;

e) Tener cuando menos un área techada para espera del público; y

f) Tratándose de locales, que se encuentren cercados.

IV.—El concesionario, además, estará obligado:

a) Tener reloj marcador para registrar la entrada y salida de vehículos.

b) A sujetarse a la tarifa autorizada por el Departamento del Distrito Federal, la que deberá fijarse en lugar visible para el público.

c) A expedir boletos a los usuarios, por cada vehículo, y conservar los talones a disposición de las autoridades.

d) A formular declaración expresa de hacerse directamente responsables de los daños que sufran los vehículos estacionados y bajo su guarda. Para este efecto podrán contratar el seguro correspondiente.

V.—Para la fijación de las tarifas, los estacionamientos se clasifican en tres categorías:

a) De primera: los edificios construidos expresamente para ese fin.

b) De segunda: los estacionamiento que ocupen sótanos, planta baja o azoteas de edificios, y los que ocupen locales a nivel techados y con pavimento de asfalto o concreto.

Todos los estacionamientos de igual categoría cobrarán las mismas cuotas.

VI.—Las tarifas para el cobro de los servicios serán aprobadas por el suscrito con base en los estudios que haga la Dirección General de Obras Públicas y que revisen los CC. Director General de Tránsito, Contralor General y Tesorero del Distrito Federal.

Las tarifas aprobadas deberán constar en láminas o cartulinas que se fijarán en lugar visible a la entrada y salida de los estacionamientos, debidamente firmados por los CC. Director General de Obras Públicas, Director General de Tránsito y Contralor General.

VII.—La autorización para el estacionamiento y guarda de vehículos al público será cancelada si se cobran cuotas superiores a las que señale la tarifa aprobada por el Departamento del Distrito Federal. Antes de aplicar dicha sanción se concederá al afectado un término de tres días para que alegue lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas. Transcurrido el tiempo señalado se dictará la resolución que corresponda, la que notificará al interesado”.

Los organismos encargados para velar por el exacto cumplimiento de tales disposiciones, son las que menciona el punto cuarto.—“La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en este acuerdo quedará a cargo de la DIRECCION GENERAL DE TRANSITO y de la CONTRALORIA GENERAL”.

Estimamos que siendo un auténtico Servicio Público los estacionamientos, en atención a que está íntimamente vinculada con la necesidad de una mejor circulación de vehículos en el Distrito Federal, no debe ser un simple acuerdo, sino urge expedir el Reglamento respectivo, porque en opinión mía, el acuerdo es insuficiente, e incompleto, porque los particulares que se han venido dedicando a la prestación de dicho servicio, lo han hecho y lo siguen haciendo en forma anárquica, sin el debido control por parte de las autoridades, tanto por lo que hace a las cuotas que cobran, como por

lo que respecta a los requisitos mínimos que deben satisfacer los edificios o locales para la seguridad de los vehículos que en ellos se estacionan y cuya guarda se les confía.

Aun cuando en el mismo acuerdo se dice que "Las bases contenidas en este acuerdo se aplicarán desde luego y estarán en vigor hasta en tanto se expida el REGLAMENTO RESPECTIVO". Tal reglamento no se ha expedido a pesar de lo ordenado, desde el año de 1960. Por lo que debe hacerse los estudios necesarios para la elaboración del reglamento de estacionamiento, que la comisión encargada de reformar los reglamentos, tome en cuenta esta nueva actividad, tan creciente en nuestra ciudad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido varias ejecutorias sobre estacionamientos, pero en relación a problemas de carácter fiscal como por ejemplo: Impuesto Predial, Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; razón por la que no mencionamos ejecutoria alguna por no ser la materia fiscal objeto de nuestro trabajo.

F) REGLAMENTO DE LOS RASTROS DEL DISTRITO FEDERAL. Publicado en el "Diario Oficial" de 10 de marzo de 1948 y expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán.

Los rastros en el Distrito Federal, es una actividad importantísima que es necesario controlar y vigilar.

Se ha declarado como un servicio público, pues a mi juicio así debe de entenderse al Artículo Primero ya que se está satisfaciendo una necesidad colectiva de interés social como es la dotación de carne a la población.

Dice el artículo 1o.—"El Servicio Público de Rastros de esta Entidad, así como todos aquellos subsidiarios o conexos, se prestarán por el Departamento del Distrito Federal por conducto de la Administración General de los Rastros del Distrito Federal, creada por la ley de 30 de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, publicada en el "Diario Oficial" de 31 del mismo mes y año, como un organismo con facultades y economía propias".

Es el Departamento del Distrito Federal, el único facultado para prestar el servicio de rastros; el Reglamento no autoriza que se pueda concesionar a particulares o empresas y me parece acertado que sea el propio Departamento el que atienda esa actividad, justificándose por razones de seguridad, higiene y salud pública.

Artículo 3o.—“La Administración General de los Rastros del Distrito Federal será representada legalmente por un administrador general, que designará el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyo administrador tendrá las más amplias facultades para administrar, manejar y dirigir los servicios de los rastros, como si se tratara de un mandatario general en los términos del derecho común, quedando autorizado en su representación para otorgar mandatos y comparecer ante los tribunales federales o locales, sin más limitaciones que las especificadas en este Reglamento”.

Artículo 4.—“La Administración General de los Rastros del Distrito Federal por conducto de su representante legal, ejercerá las siguientes funciones: señalamos las más importantes:

I.—Administrar todos los rastros de esta entidad que estén o se pusieren en servicio;

II.—Prestar a los usuarios de los rastros los Servicios generales de los mismos”.

X.—“Regular en el Distrito Federal la introducción de ganado y el abastecimiento de carnes propias para el consumo...”.

XI.—“Vigilar directamente dictando las medidas conducentes, para que la carne y las vísceras se vendan en los mercados, a los precios oficiales que fijen las autoridades competentes. En caso de infracción, procederá decomisar las pertenencias, en beneficio de la administración, como sanción para el infractor, disponiendo libremente de ellas;

XII.—Fijar las normas para que se haga la distribución

de la carne o de las vísceras, a los tablajeros o a las detallistas, para el consumo público, tomando en cuenta las circunstancias especiales del momento y las necesidades del caso”.

Las disposiciones anotadas, corresponden única y exclusivamente al Administrador General, en su carácter de representante legal y tales disposiciones serán respetadas como si hubieran sido dictadas por el Departamento del Distrito Federal.

El artículo sexto señala las únicas limitaciones que tiene el Administrador General.

Artículo 6o.—“Las únicas limitaciones que tendrá la Administración General de los Rastros del Distrito Federal en sus funciones, serán las siguientes:

a) La apertura de nuevos rastros y cierre de los existentes;

b) La enajenación de los bienes muebles o inmuebles del Departamento del Distrito Federal, destinados al servicio de los rastros;

c) La de contraer obligaciones por más de ciento veinte mil pesos anuales, a razón de diez mil pesos mensuales.

Para realizar cualesquiera de los actos especificados antes, la administración necesitará acuerdo previo y expreso del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal”.

El Reglamento de Rastros regula en diversos capítulos: “De los usuarios de los rastros”; “del servicio de corrales”; “de la introducción de carnes frescas o refrigeradas”; “del sacrificio de ganado”; “de los mercados de canales y vísceras”; “de la refrigeración”; “del anfiteatro, horno crematorio y pailas”; “del servicio de vigilancia”; “del servicio médico”; “del transporte sanitario de carnes”; “del personal y disposiciones generales”.

En materia de transporte sanitario de carnes el artículo 67 dispone: “El servicio de transporte sanitario de carnes en el Distrito Federal forma parte del servicio público

de los rastros en la misma Entidad, para todos los efectos conducentes”.

Artículo 68.—“La administración prestará directamente el servicio de transporte sanitario de carnes dentro de la Jurisdicción del Distrito Federal quedando igualmente facultada para hacerlo en forma indirecta.

Para el efecto, dicha administración pondrá en servicio los camiones especialmente acondicionados para el transporte de carne, de acuerdo con los Reglamentos Sanitarios, en número suficiente para atender las necesidades de la distribución”.

Los preceptos citados, se justifican por razones de higiene. A tal grado que el servicio de transporte de carnes se manejará por la propia administración, asignando el número de vehículos necesarios para la distribución de la carne procedente de los animales sacrificados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al Reglamento de Rastros ha dicho en las siguientes ejecutorias:

“RASTROS DEL DISTRITO FEDERAL, CARACTER DE AUTORIDAD DE LOS ADMINISTRADORES DE LOS.—Debe declararse infundada la queja que se promueva contra el auto de un juez de Distrito que se negó a declarar que los administradores del Rastro del Distrito Federal, no puede ser considerado como autoridades, y que por lo mismo no pueden ser autoridades responsables en el juicio de amparo relacionado con la queja de referencia, porque si en la ejecutoria respectiva, la Segunda Sala de esta Suprema Corte, consideró a dichos administradores como autoridades responsables es claro que dicho juez de Distrito no puede hacer tal modificación de dicha ejecutoria, porque las sentencias de este alto tribunal no pueden ser modificados por esos jueces, ni tampoco por esta propia Supremo Corte”. Tomo LXXIV pág. 4557.

“RASTROS, DERECHOS DE.—Los derechos causados

por sacrificio de reses, suponen que éste se ha hecho en el Rastro de una ciudad, razón por la cual no se pueden cobrar los mismos derechos a quien introduce carne de otro municipio, pues si en el lugar a donde son introducidos, no se sacrificaron los animales, ningún servicio municipal se prestó al dueño y no tiene obligación de pagar el impuesto municipal respectivo, máxime que, habiéndole pagado en el lugar del sacrificio, se le cobraría doble impuesto, lo que es ilegal". Tomo LIX pág. 334.

Las tesis sustentadas por el Máximo Tribunal de Justicia, me parecen acertadas, porque como antes se dijo, el Administrador General de Rastros en el Distrito Federal, es el representante legal del mismo y sus disposiciones dictadas se equiparan a las del Jefe del Departamento del D. F., siempre velando por el mejor funcionamiento de la Institución.

Mi opinión sobre el Reglamento de Rastros, es de que: debe de exigirse que los preceptos de tal Ordenamiento se cumplan, que el cuerpo de inspectores comisionados para vigilar y evitar rastros clandestinos, tengan conciencia, que por encima de todo, está la salud del pueblo.

En varias zonas de la ciudad y sobre todo en los límites del Estado de México, se han denunciado el funcionamiento de rastros clandestinos que perjudican la vida y la salud de la población, sacrificando animales enfermos, vendiendo al público carne descompuesta, ésto debe vigilarse evitando que sean particulares los que desempeñen esta actividad. Siendo como ya se dijo el Departamento del D. F. el encargado de atenderlo.

En mi concepto debe de imponerse fuertes sanciones a los que instalen rastros privados o clandestinos, es mas consignarlos penalmente, porque al vender carne de animales enfermos, están envenenando a la población y ésto es un delito que castigan las leyes penales.

IV.—LA NECESIDAD DE REFORMAR LOS REGLAMENTOS DEL D. F.—De los Reglamentos que se han

explicado, hemos manifestado que de momento necesitan su aplicación. Pero, necesario es reformarlos, tanto los que prestan servicios al público, como los que reglamentan los Servicios Públicos.

A este respecto, el actual jefe del Departamento del Distrito Federal, ha "ordenado la inmediata revisión de los Reglamentos vigentes en el D. F., trazando los lineamientos para que el gobierno de esta entidad sea en verdad una conjugación entre el pueblo y las autoridades. Señalando que algunas normas reglamentarias son anacrónicas, insuficientes y en ciertos aspectos afectadas de inconstitucionalidad, lo que determina difícil acatamiento de los particulares y la aplicación de las autoridades.

Para obtener las reformas, se necesita la colaboración del Consejo Consultivo de la Ciudad, funcionarios y eminentes personalidades en el campo del Derecho.

El orden de revisión está sujeto a la consulta que el Consejo lleve a cabo en el ejercicio de sus funciones, que además recabará la opinión de los sectores directamente interesados en la revisión".

Me parece acertado y conveniente las disposiciones del Regente de la ciudad para la revisión de los Reglamentos, porque por primera vez participarán en las revisiones un cuerpo de destacados especialistas en derecho Constitucional, en derecho Administrativo y en otras ramas del derecho. Juristas como: Ernesto Flores Zavala, Antonio Martínez Báez, Roberto Mantilla Molina, Gustavo R. Velasco, Felipe Gómez Mont y otros más, han sido invitados para que colaboren con el Departamento del Distrito Federal.

Como el Departamento recoge el clamor del pueblo y como resultado de una ascultación preliminar se desprende que la revisión más urgente se refiere a los siguientes Reglamentos: "Reglamento de la Policía Preventiva"; "Reglamento de los Tribunales Calificadores"; "Reglamento de Tránsito"; "Reglameto de Espectáculos Públicos"; "Reglamento de Cafés Catantes o Cabarets y Salones de Baile";

“Reglamento de Establecimientos de Hospedaje”; “Reglamento para Expendios de Pulque, Aguardiente o Tlachique no Embotellado”; “Reglamento de Restaurantes, Cafés, Fondas, Loncherías y establecimientos similares”; “Reglamento para la Construcción y Explotación de Expendios de Depósitos de Gasolina y Lubricantes”.

Para el logro de las reformas a los ordenamientos citados, funcionará una comisión de abogados algunos de ellos ya mencionados. Dicha comisión se dividirá en varias subcomisiones:

1.—SUBCOMISION RECOPIADORA.—Recogerá los puntos de vista de la opinión pública y de los integrantes del Consejo Consultivo que éste último le remita. Esta subcomisión lo integran los Lics. Mario Barragán Alarcón, Arturo Gárate Caballero y Antonio del Rosal Valenzuela.

2.—SUBCOMISION REDACTORA.—Coordinará su actividad con los titulares de varias dependencias del Departamento tales como: La Policía y Gobernación. La Subcomisión analizará y revisará los Reglamentos de Policía y Juzgados Calificadores, estando integrada por los Lics. Gonzalo Maldonado Cervantes, José Luis Robles Glenn, Felipe Gómez Mont y como Consultor Antonio Martínez Báez.

3.—SUBCOMISION REDACTORA.—Tendrá a su cargo los Reglamentos de Cabarets y Espectáculos, que coordinará su actividad con la Dirección de Gobernación. Se integra por los Lics. David Cázares Nicolín, Miguel de la Madrid Hurtado, Armando Díaz Olivares y Roberto Mantilla Molina, como consultor.

4.—SUBCOMISION REDACTORA.—Tiene a su cargo los Reglamentos de Tránsito y Construcción y Explotación de Gasolina. Coordinará su actividad con la Dirección de Tránsito y Obras Públicas. Se integra por los siguientes Lics. Gustavo R. Velasco, Miguel Ramírez Vázquez, Ulises Schimill y Manuel Sánchez Cuen, como consultor.

5.—SUBCOMISION REDACTORA.—Tiene a su cargo

los Reglamentos de Hoteles y Restaurantes a cargo de los Lics. Guillermo Martínez de Aguilar, Luis D. Bonilla y Ernesto Flores Zavala, como consultor.

Indudablemente, que la labor es gigantesca, pero muy loable y digno de tomarse en cuenta. Siendo necesaria la colaboración tanto de la Administración como del administrado ya que las necesidades son cada vez más crecientes en la ciudad, a la que afluye siempre más y más población.

Las reformas a los Reglamentos requieren inspiración, pero ésto será siempre para velar por los intereses de la colectividad, haciendo que el lema "GOBERNAR A LA CIUDAD ES SERVIRLA" tenga vigencia.

CONCLUSIONES

I.—El análisis llevado a cabo, de las diversas posturas sostenidas por la Doctrina, nos permite afirmar que la noción del servicio público presenta una indeterminación y confusión, por lo que respecta a su contenido, a su verdadera connotación, que hace difícil su definición y estudio. Si a esa indeterminación del concepto, agregamos los problemas que presenta a la teoría del servicio público la tendencia actual del Estado de intervenir en la industria y el comercio, con objeto de satisfacer necesidades colectivas, nos encontramos frente a un concepto que no obstante su importancia para la colectividad, está sujeto a múltiples apreciaciones doctrinarias.

II.—Sin embargo, la mayoría de los autores que se han ocupado del servicio público, están de acuerdo, en considerar que el concepto tiene características propias, como: Actividad directa o indirecta de la Administración, satisfacción de necesidades colectivas y régimen jurídico especial, así como la generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad.

III.—El Estado al intervenir directa o indirectamente en el campo de la industria y del comercio, con la alta finalidad de dar satisfacción a las necesidades colectivas, ha dado nacimiento a la teoría del servicio público industrial y comercial.

IV.—La noción de servicio público, dentro del Derecho Positivo Mexicano, ha recogido los conceptos doctrinarios de servicio público y del servicio público industrial y comercial.

V.—Igualmente, del análisis llevado a cabo, de las diversas posturas sostenidas por la Doctrina y la mayoría de los autores, respecto a la facultad reglamentaria, nos lleva a confirmar que ésta corresponde al Poder Ejecutivo.

VI.—La potestad reglamentaria del Presidente de la República es inherente a todo poder de mando y la Constitución no hace más que reconocer esa facultad. Por lo que, si, se dice que el Ejecutivo ejerce dicha facultad con base en la Constitución, debe entenderse en el sentido de que la autoridad Administrativa tiene el poder reglamentario formalmente de la Constitución, en cambio, materialmente el poder reglamentario lo tiene de la misma naturaleza de sus funciones y no de la Constitución.

VII.—Nuestra Constitución, en la fracción I del artículo 89, se le está reconociendo potestad reglamentaria implícita al Ejecutivo, corroborándose con el contenido del artículo 92 Constitucional en donde se establecen los requisitos de los Reglamentos, mismos que suponen una facultad que en la propia Ley Fundamental se le tiene reconocido al Presidente de la República.

VIII.—En el Distrito Federal, el único facultado para expedir Reglamentos es el Ejecutivo Federal, porque es el que tiene a cargo el Gobierno de la propia Entidad. Así, la gran cantidad de disposiciones reglamentarias que rigen la vida Administrativa del Departamento, son dictadas por el propio Primer Mandatario.

IX.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal, carece de potestad reglamentaria y como consecuencia lógica no puede expedir reglamentos. Aun cuando la Ley Orgánica del propio Departamento, emplea los términos: “dictar reglamentos”, “facultad permanente de expedir los reglamentos”, lo hace en una forma indebida, porque una Ley no puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República.

X.—De todas las disposiciones reglamentarias que exis-

ten e nel Distrito Federal, la mayoría de ellas tienen por misión prestar servicios al público.

XI.—Los reglamentos de los servicios públicos en el Distrito Federal, son verdaderamente pocos, pues se han declarado como tales los siguientes: Servicio de limpia, servicio de mercados, servicio de transportes de pasajeros, servicio de transporte de carga, servicio de rastros y de estacionamientos.

XII.—Sostenemos, que los reglamentos que regular las actividades antes mencionadas, son ya anacrónicos, por lo que además de falta de aplicación, necesitan reformarse, debiendo emplear los términos jurídicos apropiados.

XIII.—El servicio de estacionamiento, es una actividad creciente en la ciudad, por lo que, para un debido control del mismo, debe de expedirse el reglamento respectivo, porque el acuerdo es insuficiente.

XIV.—Siendo necesarias las reformas a los reglamentos, se considera oportuno y acertado, el haberse creado la Comisión Revisora de Reglamentos, porque en ella intervienen los mejores juristas de la ciudad, para actualizar los reglamentos a las necesidades cada vez más crecientes de la capital.

BIBLIOGRAFIA

- ARISTOTELES.—Política. Ed. Nal.
- BIELZA RAFAEL.—Principios de Derecho Administrativo. 3a. Ed. Buenos Aires.—DEPALMA. 1963.
- CORONADO MARIANO.—Elementos de Derecho Constitucional. México. 1899.
- DUGUIT LEON.—Traite de Droit Constitutionnel. 3a. Ed. París 1927-1930. Tomo II.
- DUGUIT LEON.—Las Transformaciones del Derecho Público. Traducción Española Madrid.
- FRAGA GABINO.—Derecho Administrativo. 8a. Ed. Porrúa, S. A 1960.
- FLORES ZAVALA ERNESTO.—Elementos de Finanzas Públicas. 5a. Edición. Ed. Porrúa, S. A. 1961.
- GARCIA OVIEDO CARLOS.—Derecho Administrativo. 3a. Ed. Madrid 1951.
- GARRIDO FALLA FERNANDO.—Las Transformaciones del Régimen Administrativo. 2a. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962.
- HAURIUO MAURICE.—Precis de Droit Administratif. 9a. Ed. París 1919.
- JEZE GASTON.—Principios Generales del Derecho Administrativo. T. II, Ed. DEPALMA. Buenos Aires 1949. Traducción directa de la 3a. Ed. Francesa por Julio V. San Millán Almagro.

- MAYER OTTO.**—Derecho Administrativo Alemán.
- OLIVERA TORO JORGE.**—Manual de Derecho Administrativo. México 1953.
- POSADA ADOLFO.**—Tratado de Derecho Administrativo. 2a. Ed. Madrid. T. I.
- RECUIL CAUSIL D'ETAT.** 1er. Suppl. citado por Olivera Toro.
- SERRA ROJAS ANDRES.**—Derecho Administrativo. Ed. Manuel Porrúa.
- SANTA MARIA DE PAREDES.**—Curso de Derecho Administrativo.
- TENA RAMIREZ FELIPE.**—Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa.
- ULLOA ORTIZ MANUEL.**—Artículo publicado en el periódico "La Nación". 4 de Julio de 1942.
- VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN.**—Derecho Administrativo. T. III. Ed. Argentina, Buenos Aires. Tipográfico 1951.
- ZARCO FRANCISCO.**—Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857.

L E G I S L A C I O N

- Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, correspondientes al Departamento del Distrito Federal. 1943.**
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Andrade.**
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.**
- Ley Reglamentaria del Párrafo V del Artículo 27 Constitucional.**
- Ley Federal de Turismo.**

Ley Orgánica del Departamento del D. F. México, D. F. 1964.

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica

Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo CXVIII. Sala Administrativa.

Semanario Judicial de la Federación. V y VI Epoca.