

130

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN



**ANALISIS SOBRE LAS CAUSAS Y
REPERCUSIONES DEL PROBLEMA DE LA
PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AGUA
POTABLE A CARGO DE LA COMISION DE AGUAS
DEL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

SONIA ESCOBAR RICO

**ASESOR:
LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ**



MÉXICO

285050

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer profundamente a todas las personas que me ayudaron y me motivaron para lograr que mi sueño sea ahora una hermosa realidad.

- *Gracias a Dios, porque sin él yo no hubiera llegado con vida y salud a este momento.*
- *Gracias a mis Padres, porque a ellos les debo el que me hayan impulsado a la realización de este trabajo y además me brindaron todo el apoyo económico necesario para la terminación del mismo.*

Además quiero compartir con mis padres y hermana este sueño, que también es de ellos.

- *Gracias a mi Hermana, porque a ella le debo el impulso, pero sobre todo la paciencia que me tuvo cuando yo llevaba a cabo mi investigación.*

AGRADECIMIENTO ESPECIAL

Gracias a mi asesora, Lic. Irene Vázquez Velez, porque sin su orientación y paciencia este trabajo no estaría culminado.

INDICE

INTRODUCCION	3
CAPITULO I	
NOCIONES GENERALES DEL CONCEPTO SERVICIO PUBLICO.....	6
1. Origen	7
2. Evolución del servicio público	18
3. Teorías que sustentan al servicio público	30
3.1. Objetiva	31
3.2. Subjetiva	41
CAPITULO II	
NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO PUBLICO	46
1. Concepto y características	47
2. Clasificación de los servicios públicos	68
3. Diversas disposiciones que aluden al contenido del servicio público contenidas en la Legislación Mexicana.....	76
CAPITULO III	
LA COMISION DE AGUAS DEL DISTRITO FEDERAL COMO ORGANO ADMINISTRATIVO FACULTADO – PARA PRESTAR EL SERVICIO PUBLICO DE AGUA POTABLE	87
1. Finalidad e importancia de su creación	88
2. Concepto y facultades que le confiere la ley	97
3. Estructura y atribuciones	116

CAPITULO IV	
EL DESABASTO DE AGUA POTABLE EN EL DIS- TRITO FEDERAL	137
1. Antecedentes	138
2. Planteamiento del Problema	146
3. Causas y repercusiones	160
4. Posibles Soluciones	166

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El trabajo que se presenta a continuación, es el resultado de la investigación que se realizó de acuerdo al reclamo que hace la comunidad en relación a la prestación del servicio público de agua potable en el Distrito Federal.

Este enorme problema se ha venido agravando en los últimos años debido, entre otras causas, a la situación de desigualdad e irregularidad en la distribución del agua potable; el costo elevado que tiene para los sectores más pobres de la ciudad, a los que no llega el servicio o llega sólo por un par de horas al día; y los cada vez más constantes asentamientos ilegales que acentúan los ya de por sí existentes. De igual manera, la carencia de una "cultura del agua" como se ha dado en llamar, que oriente a la ciudadanía sobre el alto costo económico y social que significa contar con el beneficio de este servicio.

Debiendo tener esta nueva cultura acciones necesarias para concertar con las comunidades las bases del eficaz aprovechamiento del vital recurso.

Esto ha provocado que la autoridad correspondiente, la Comisión de Aguas del Distrito Federal, órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, se tenga que enfrentar a ese gran reto que consiste en: abastecer del vital líquido a la población. Además de ser el encargado o responsable de proponer la política hidráulica, que se base en diferir la explotación de nuevas fuentes externas y disminuir la sobreexplotación del Valle de México a través de una serie de acciones que en el desarrollo del trabajo se enuncian y comentan.

La investigación consta de cuatro capítulos; el primero se denomina nociones generales del servicio público y comprende el origen, la evolución y las teorías que sustentan al mismo (la objetiva y la subjetiva).

El segundo capítulo se refiere a la naturaleza jurídica del servicio público, iniciando por el concepto y características, la clasificación de los mismos para terminar con las diversas disposiciones que aluden al contenido del servicio público contenidas en la Legislación Mexicana.

El tercer capítulo comprende específicamente lo que es la Comisión de Aguas del Distrito Federal, órgano administrativo facultado para brindar el servicio público de agua potable; los puntos a tratar son: la finalidad e importancia de su creación, concepto y facultades que le confiere la ley, estructura y atribuciones, así como las funciones que desempeña.

En el último capítulo se plantea ya en sí el problema del desabasto de agua potable en el Distrito Federal y abarca desde los antecedentes, pasando por el planteamiento del problema, causas y repercusiones para llegar finalmente a las posibles soluciones.

Para concluir cabe hacer mención que para el desarrollo de esta investigación se tuvo que acudir directamente a la Comisión de Aguas del Distrito Federal, que es una dependencia de la Secretaría de Obras y Servicios y como ya se indicó, pertenece como órgano desconcentrado al Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES DEL CONCEPTO SERVICIO PUBLICO

1. ORIGEN

El origen del servicio público se localiza en la impostergable urgencia de satisfacer una necesidad colectiva, que es propia o se da en la sociedad jurídicamente organizada, o sea, el Estado. La necesidad de adquirir o tener agua, drenaje, luz eléctrica, transporte, seguridad, son necesidades del individuo, es decir, del hombre como tal aislado, pero unidas las necesidades de los hombres, se forman las necesidades colectivas. Aún en nuestros días, es frecuente observar y comprobar que en las pequeñas comunidades rurales o semiurbanas, el principio de solidaridad para satisfacer los requerimientos colectivos es evidente, y muchas obras importantes se llevan a cabo mediante la participación de los miembros de la comunidad, con el estímulo, ayuda, dirección y vigilancia de los órganos correspondientes. Sin embargo, corresponde al Estado la satisfacción de las necesidades de su población.¹

La institución del servicio público es tan antigua como la vida misma del hombre, pues ya en la legislación romana se encontraban

¹ Cfr. GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Edit. Porrúa, S.A., México, 1995, págs. 113 y 114.

variadas disposiciones sobre las rentas del Estado destinadas a los caminos públicos, los ríos y el régimen municipal; sin embargo, no se puede afirmar en manera alguna que en Roma ya existiera el Derecho Administrativo, ni mucho menos el estudio técnico del servicio público.²

La noción de servicio público se introdujo al Derecho Administrativo, como una aportación de la Escuela Realista, encabezada por León Dugüit, y seguida por Gastón Jeze, Maurice Hauriou, Bonnard y otros autores de menor prestigio. Todos ellos consideran al servicio público como la actividad estatal, el contenido del Derecho Administrativo o la piedra angular del mismo.

Se ha establecido, como país de origen del servicio público a Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales -regla fundamental en el Derecho Público Francés- que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos. Esta prohibición, afirma De Corail, hecha a los tribunales civiles, de conocer

² Cfr. MARTINEZ VERA, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. 5ª ed., Edit. Banca y Comercio, S.A., México, 1978, pág. 111.

de los asuntos de la administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.

El problema delicado era el de los límites de la competencia de la jurisdicción administrativa y la forma como se interpretaba la regla de la separación, de la cual derivaba el fundamento y la razón por la cual se instauró la jurisdicción administrativa, así como los motivos por los que se admitió que un Derecho Especial se aplicará a la administración.

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

Las resoluciones del Tribunal de Conflictos de Francia son importantes antecedentes, una en el caso Dekeistes, del 8 de agosto de

1861, según la cual, como una consecuencia del principio de separación, independientemente de la acción, que es de la esencia de la autoridad administrativa.

Pero sin duda, la resolución más trascendental en el tema del servicio público fue el del caso Blanco, relativo al atropellamiento de la joven Agnes Blanco por un vehículo de la Administración de Tabacos de Burdeos, propiedad del Estado, que transitaba entre dos edificios de dicha factoría; el padre de la lesionada demandó al Estado ante el Tribunal Ordinario de Burdeos, como responsable civil de los daños ocasionados a su hija por el personal de dicha factoría estatal.

Cabe destacar que cuando ocurrió el lance en el cual resultó herida la joven Agnes Blanco, ésta trabajaba en la Administración de Tabacos de Burdeos.

Debe señalarse que, en su época, el arrét Blanco no tuvo mayores pretensiones y careció de resonancia, pues sólo estimó resolver un conflicto de competencia específico planteado por el Tribunal Civil de

Burdeos con motivo de la demanda presentada por el señor Blanco, padre de la joven atropellada, en contra del Estado.

El Tribunal de Conflictos basó el arrét Blanco en conclusiones formuladas e inspiradas en las ideas y en los argumentos contenidos en el arrét Rotschild, las cuales –ceñidas a la ahora ya descartada teoría de la doble personalidad del Estado- dividen su actividad en dos órdenes diferentes: los actos de autoridad y los actos de gestión, los primeros realizados como poder público y los de gestión efectuados como propietario.

En este orden de ideas, el Estado realiza los actos de gestión en su papel de propietario, sometido por consecuencia al Derecho Civil y a la jurisdicción de los tribunales judiciales, como cualquier persona privada.

Según lo anterior, podemos interpretar por actos de autoridad los realizados por el Estado en ejercicio del poder público, como en la prestación de los servicios públicos, en cuyos casos requiere discernir un

Derecho Especial distinto del Derecho Civil ante un tribunal diferente del judicial.

En la realización o cumplimiento de los servicios públicos, que, por cierto, es de carácter obligatorio, no se debe equiparar al Estado con un simple particular, dadas las consecuencias que podrían reflejarse respecto de su responsabilidad frente a terceros por los actos del enorme número de servidores públicos que los atienden.³

Finalmente, el Tribunal de Conflictos dicta, el 6 de febrero de 1873, el célebre arrét Blanco, tan mencionado como poco conocido, cuyo breve texto es el siguiente:

Considerando: Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el perfecto del Departamento de la Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño ocasionado por la

³ Cfr. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Edit. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 91

lesión de su hija, causada por actos de obreros empleados en la Administración de Tabacos.

Considerando: Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público, no pueden estar reguladas por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.

Considerando: Que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados.

Resuelve que según las leyes antes citadas (L. 24 de agosto y L6 fructidor año III), la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto.⁴

De esta manera, la actividad económica de la factoría de Tabacos propiedad del Estado se considera servicio público en este arret, en el cual, sin pretender definirlo porque su propósito era dirimir un conflicto de competencia, no sólo emplea la citada locución, que por

⁴ *Ibidem.* pág. 92.

aquella época resultaba una expresión casi desprovista de sentido, sino que permite inferir de su texto una noción bastante clara del servicio público.

Sin duda, el arrét Blanco representa una aportación importante a la conformación de la idea de servicio público, porque entraña el reconocimiento jurisprudencial de su especificidad al determinar de Derecho Público el régimen aplicable a dicho servicio, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en una resolución que curiosamente casi ha pasado inadvertida: la del arrét Rotschild.

En su tratado "La Responsabilité de la Puissance Publique", Georges Teissier redescubre en 1906 el arrét Blanco y, adhiriéndose a sus considerandos y conclusiones, propone el servicio público como la base de una teoría integral de la competencia y aún del Derecho Administrativo, lo cual ratifica al formular sus conclusiones para el arrét Feutry.

A partir del redescubrimiento de Teissier, las ideas y nociones de arrét Blanco fueron cada vez más empleadas en las resoluciones de

los tribunales franceses. Más tarde, León Dugüit iría más lejos al decir que el servicio público es el fundamento de todo Derecho Público.

Según se ha visto, en el surgimiento y desarrollo de la idea del servicio público influyen de una u otra forma el principio de la separación de poderes o de funciones, la creación de una jurisdicción administrativa independiente del Poder Judicial y de la administración activa, así como la necesidad de precisar un criterio o pauta para el reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales administrativos y judiciales.

Desde luego, existen otros factores relevantes en la gestación de la idea del servicio público; entre ellos se pueden mencionar: el desarrollo tecnológico que entraña la revolución industrial; la secularización de las actividades eclesiásticas relativas a la salud, la educación y el bienestar social; la apertura al público de la posta real; la desamortización de los bienes eclesiásticos; el intervencionismo del Welfare State o Estado de bienestar; y la necesidad de dar fundamento a la atribución administrativa del gobierno.

La locución servicio público se recibió en México por conducto de la Constitución gaditana de 1812, como sinónimo de ramo de la administración pública. La Constitución de 1857 es el primer texto constitucional del México independiente que la emplea.

Pese a que no se utilice la expresión servicio público, la idea respectiva subyace en diversas disposiciones del Reglamento Político del imperio iturbidista y de la Constitución mexicana de 1824.

Durante su breve estancia en la presidencia de la República en 1833, el doctor Valentín Gómez Farías intentó la secularización de diversas actividades eclesiásticas –entre otras las de educación- para convertirlas en lo que ahora se conoce como servicios públicos.⁵

En rigor, la noción de servicio público tiene una aparición tardía en la doctrina mexicana, a cuya vanguardia encontramos al doctor Gabino Fraga y, posteriormente, Andrés Serra Rojas y Jorge Olivera Toro. En otros países latinoamericanos, puede verse la aportación teórica, de autores como Benjamín Villegas y Agustín A. Gordillo, en

⁵ *Ibidem.* págs. 93 y 94.

Argentina; y la obra, muy importante, de Enrique Sayagués Laso, en Uruguay.⁶

⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., México, 1981, págs. 444 y 445.

2. EVOLUCION DEL SERVICIO PUBLICO.

Múltiples son los motivos de creación de los servicios públicos. En algunos casos su duración tiene un límite en el tiempo, en otros, son consustanciales a la vida misma del Estado.

El servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la ideal de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado; lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.⁷

La calificación de servicio público a una cierta actividad depende de factores económicos y sociales, pero cuando adquiere esa categoría, se inserta en la realidad cotidiana y la vida social sufre

⁷ Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 27ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1988, pág. 243.

quebranto con la inexistencia de ellos. Colocados en los puntos fundamentales para el desarrollo de una colectividad, actúan de tal suerte que sus miembros sienten bienestar o malestar con su buen o mal funcionamiento. Por eso, para todos, es casi tangible ese concepto.⁹

La intervención del Estado es de vital importancia en la satisfacción de las necesidades de alimentación, medicina, alojamiento, agua potable, vestido, seguridad pública y otros más. Desde fines del siglo XIX cuando se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos, y se fijaron normas para su organización, aunque sin una teoría que los definiera con claridad. La administración como sujeto de prestaciones en bienes y servicios al público ha ido extendiendo su campo de acción.

Desde aquella época el Estado, como poder público y en uso de su soberanía, dividió sus actos, en actos de autoridad y actos de gestión por medio de los primeros mandaba, en los segundos actuaba como simple particular. Al irse marcando la creciente intervención del Estado, no se concretó a mandar, es decir, dar órdenes, sino que asumió

⁹ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1976, pág. 61.

en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los administradores; se llamó a esta actividad "servicio público" por su doble carácter de satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado.

El Estado se interesó en esas necesidades sociales, mal atendidas u olvidadas por los particulares, o que reclamaban la intervención oficial. De este modo el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones, primero particulares y luego públicas, hasta que finalmente, las atendió directamente, con los problemas inherentes a esta intervención.

El mundo de las invenciones complicó la vida social, y el poder público se vio obligado, ante el reclamo de nuevas ideas sociales, a abandonar su posición de un poder que manda, para convertirse en un poder de garantía, servicio y seguridad.

En el liberalismo del siglo pasado los servicios debían de atenderse por los particulares. El Estado no tenía por qué intervenir

destruyendo el orden construido y asegurado por la fuerza del interés privado.

El Derecho Administrativo actual es el Estado democrático, exige un régimen complejo de servicios públicos. La noción de servicio público ofrece dificultades en su definición, en aquellas actividades económicas reguladas por el Derecho Privado y por el Derecho Público. Son instituciones administrativas en transición que van definiendo su estructura hasta que el Estado se encargue exclusivamente de su mantenimiento. Sin embargo, se sigue sosteniendo que el servicio público es una verdad primaria del Derecho Administrativo.⁹

Sostiene, Olivera Toro Jorge, que la actividad de servicio público está sujeta o dominada por aspectos de orden político-económico. Ellos se entremezclan en las instituciones, en los principios jurídicos, en la vida misma de los pueblos, y en la materia que trata de determinar, lo que en un país y un momento dado de su historia constituyen los servicios públicos, como noción variable y contingente, que se incrusta en los textos legales, con regulación jurídica especial.

⁹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 19ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1998, págs. 108 y 109.

De la vida social cambiante y multiforme, surgen las necesidades colectivas, como deseos e intereses de un extenso grupo social; los servicios que las satisfacen, están entrelazadas, enraizados con agudos problemas económicos-sociales, y así se forma la sustancia de esta noción. La administración es el Estado que actúa (movimiento), una de sus formas de actuación, o sea, el llamado servicio público, como técnica jurídica para satisfacer apetencias sociales, es la actividad social del Estado, cuya titularidad le corresponde expresamente a él, para que esa titularidad constituya el elemento primordial del servicio público. Esto es, la administración se reserva la titularidad de determinada actividad, con prohibición del libre ejercicio de la misma por los particulares. Esas actividades se vuelven inaccesibles a la libre iniciativa de los individuos y de las empresas privadas. La calidad de titular, de dueño de la actividad de servicio público es independiente de su ejecutabilidad, es decir, del conjunto de actos cuya producción materializa la actividad de servicio público. Dicha ejecutabilidad puede concederse, pero ello no se traduce en su enajenación. El servicio público se concede, no se vende.

Actualmente, la elevación de los ingresos de los sectores económicamente débiles; la colectivización de los satisfactores que

antes sólo eran reservados para las clases privilegiadas; el aumento de las necesidades que el Estado tiene que satisfacer por medio de los servicios públicos; la multiplicación de los procedimientos empleados para resolver los problemas colectivos; la reglamentación cada día más minuciosa y penetrante de las empresas privadas por parte del Estado y otros fenómenos similares, han provocado una publicización de cualquier clase de actividad que se estime de utilidad general y, en algunas, se les ha agregado el marbete de servicio público.¹⁰

Por otro lado, como se podrá apreciar a continuación, las divergencias doctrinarias acerca del servicio público son polifacéticas y se extienden hasta el punto de si ésta sufre o no una crisis. Para tal efecto, bien vale la pena referirnos brevemente a lo que la doctrina ha dado en llamar la crisis de la noción servicio público, para lo cual tomaremos en cuenta tres de las opiniones más destacadas y son las de los profesores Jean-Louis de Corail, Manuel M. Díez y Enrique Silva Cimma.

En opinión del profesor de la Universidad de Toulouse Jean-

¹⁰ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. ob. cit., pág. 71.

Louis de Corail, en Francia se han registrado tres grandes crisis en torno a la noción del servicio público; la primera de ellas debió su origen a la aparición de empresas encargadas de llamados servicios públicos de carácter industrial y comercial.

En especial después de la terminación de la Primera Guerra Mundial, tanto el Tribunal de Conflictos como el Consejo de Estado reconocieron en Francia esos servicios públicos de carácter comercial e industrial, los que consideran como servicios públicos de un nuevo tipo, operantes en condiciones similares a las previstas por el Derecho Privado, como se establece en el arrét del Tribunal de Conflictos del 22 de enero de 1921.

Tal resolución dirimió la competencia para conocer de un litigio motivado por un servicio de transporte organizado por una colonia francesa en el oeste africano. Al respecto, el Tribunal de Conflictos resolvió que se trataba de un servicio público industrial y comercial que, en consecuencia, operaba en condiciones similares a la de las empresas

semejantes y, por tanto, la competencia correspondía a los tribunales judiciales y no a los administrativos.

En opinión de De Corail, la segunda gran crisis de la noción del servicio público en Francia se presenta sobre todo en los últimos años de la primera mitad del siglo XX, con motivo de la creación de cierto tipo de organismos de orden corporativo conocidos como establecimientos de utilidad pública, que son organismos privados ubicados en los linderos del Derecho Público con el Derecho Privado, distintos los establecimientos públicos y considerados como personas jurídicas de Derecho Privado.

A juicio de De Corail, la tercera crisis se originó porque a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial se multiplicaron las empresas nacionalizadas, las cuales, pese a su carácter público, siguieron realizando su gestión conforme a la regulación comercial e industrial y, por consiguiente, continuaron ubicadas dentro de la competencia de los tribunales judiciales.

De Corail analiza con profundidad los tropiezos que sufre la

noción de servicio público en las tres circunstancias señaladas como generadoras de sus grandes crisis; esas dificultades dan lugar a modificaciones a dicho concepto que, paradójicamente es víctima de su propio éxito, al propagarse el empleo de esta locución con los más diversos significados.

Respecto de la primera de las crisis, De Corail señala el advenimiento de una noción de servicio público industrial y comercial que no toma en cuenta el tradicional elemento material o formal de la noción de servicio público; acerca de la segunda crisis, estudia la propuesta de una nueva fórmula de servicio público: el servicio público funcional, que desestima el elemento orgánico de la noción clásica.

En cuanto a la tercera crisis, De Corail examina el problema causado por las numerosas empresas privadas nacionalizadas después de 1944 que, en su opinión, dan lugar a una fusión o prolongación de las teorías del servicio público industrial y comercial y del servicio público funcional, a la que se ha dado en llamar teoría de la empresa nacional.¹¹

¹¹ Cit.por. ACOSTA ROMERO, Miguel. ob. cit., pág. 446

De Corail presenta bajo este esquema el fruto de sus investigaciones, a la luz de la jurisprudencia y de los casos que la originan. Las crisis sucesivas han contribuido a arruinar una noción jurídica que no había sido del todo satisfactoria desde la época de su aparición, por lo que al término de su estudio cree poder afirmar con fundamento que en el Derecho Administrativo francés, la noción de servicio público ha pasado a desempeñar un rol de segundo plano y que ya no tiene un valor jurídico significativo ni relevante.¹²

En opinión del profesor Díez, la crisis más grave enfrentada en Francia por la noción de servicio público quedó referida al régimen jurídico especial del Derecho Público al que debía someterse dicho servicio; tal crisis se presentó cuando aparecieron en ese país los servicios públicos regidos en parte por el Derecho Público y en parte por el Derecho Privado, conocidos como servicios públicos industriales y comerciales.

Como quedó dicho, este problema tuvo una dimensión descomunal en Francia, porque la noción de servicio público se configuró

¹² Cfr. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. ob. cit., págs. 105 y 106.

con el propósito de delimitar las competencias jurisdiccionales entre tribunales judiciales y del contencioso-administrativo. Fuera de ese país el problema carece de importancia porque la idea de servicio público no se usa como instrumento para acotar las competencias jurisdiccionales, por tanto el régimen exorbitante de Derecho Público no se incluye en la definición de servicio público.¹³

Al realizar el análisis de este asunto, el profesor de la Universidad de Chile, Enrique Silva Cimma, se pregunta si en efecto existe una crisis de la noción del servicio público y, por tanto, la intrascendencia de dicha noción, o al menos la pérdida de su importancia dentro del Derecho Administrativo.

Para dar respuesta a su pregunta, rechaza la existencia de tal crisis, así como la pérdida de la importancia de la noción del servicio público porque, en su opinión, lo que ha ocurrido ha sido tan sólo la evolución natural del concepto.

¹³ *Ibidem.* pág. 107.

Para probar su aserto hace notar que la noción orgánica ha perdido fuerza ante el éxito del criterio funcional para definir el servicio público, habida cuenta que ya no será indispensable acudir siempre al Derecho Público como regulador exclusivo de los servicios públicos.¹⁴

Finalmente, el autor Miguel Galindo Camacho, señala que dicha crisis se registró en los momentos en que se debatían también otros temas importantísimos del Derecho Administrativo, como los referidos al acto administrativo, al dominio público, al establecimiento público, a la concesión del servicio público y a la separación de las autoridades judiciales de las administrativas, esto permitió hablar no sólo de la crisis de la noción del servicio público, sino de la crisis del Derecho Administrativo mismo.¹⁵

¹⁴ *Ibidem.*, pág. 108.

¹⁵ Cfr. GALINDO CAMACHO, Miguel. *ob. cit.*, pág. 117.

3. TEORIAS QUE SUSTENTAN AL SERVICIO PUBLICO.

A partir del siglo XVIII las instituciones francesas distinguen con sentido moderno, las dos nociones básicas de administración y justicia, o sea, la función jurisdiccional y la función administrativa. Durante el antiguo régimen de la monarquía, el esfuerzo se encaminó a que los jueces se limitaran exclusivamente a la función judicial, tomando en cuenta que todo lo que se refería a los negocios del Estado y a los asuntos administrativos escapaban de su competencia. Desde el edicto de Saint Germain de febrero de 1641 se prohíbe a los jueces conocer de los negocios y procesos administrativos. Estas ideas corresponden a la situación de la monarquía.¹⁶

Sin embargo, la noción de servicio público ha sido tan debatida, que es común afirmar que cada autor que se ha ocupado del tema propone su propio concepto; un examen detenido de tales interpretaciones pone de manifiesto la existencia de muchas muy parecidas entre sí, lo cual significa que uno o varios autores repiten, con

¹⁶ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit. pág. 116.

ligeras variaciones, la noción propuesta por otro quien, a su vez, la tomó de la explicación hecha por un tercero.¹⁷

De esta suerte, en la conformación de la noción del servicio público se pueden identificar dos grupos de teorías, la objetiva y la subjetiva, las cuales se resumen a continuación:

3.1. TEORIA OBJETIVA.

El principal exponente de la teoría objetiva es León Duguit, el afamado profesor de la Universidad de Burdeos iniciador de la corriente doctrinaria conocida como Escuela del Servicio Público, quien define al servicio público como: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, la cual es de tal naturaleza que ella no puede ser realizada completamente sino por intervención de la potestad gobernante".

¹⁷ Cfr. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. ob. cit. pág. 94.

Para Dugüit, la noción del servicio público es de tal magnitud que sustituye al concepto de soberanía como fundamento del Derecho Público. En su opinión, el mismo día en que se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, nació la noción de servicio público; por tanto, la noción de soberanía se vuelve anacrónica y termina por ser sustituida por la de servicio público, ya que el Estado no es un poder que manda, sino un grupo de individuos que tiene una fuerza que debe emplear en crear y dirigir los servicios públicos; por ello, la noción de servicio público deviene la noción fundamental del Derecho Público moderno.

En el esquema de Dugüit, el Derecho Público moderno es el conjunto de reglas que establece la organización de los servicios públicos y asegura su prestación regular y continua; en él no subsiste la relación de soberano a súbdito, tampoco el derecho subjetivo de soberanía, de poder.¹⁸

El célebre profesor de la Universidad de Burdeos destruye los principios de soberanía, poder de mando y destaca el servicio público como obligación de los gobernantes, originada por las necesidades

¹⁸ *Ibidem.*, pág. 95.

sociales, a través del cual se realiza y desenvuelve la interdependencia social.¹⁹

Considera que existe servicio público cuando se reúnen los elementos siguientes:

- a) Una función que el Estado considera como obligatoria, en un momento determinado.
- b) Cierta número de agentes jerarquizados para realizar la función.
- c) Una cierta cantidad de recursos para el cumplimiento de la misma.
- d) Un régimen jurídico especial.

El régimen legal debe comprender:

1. La modificación en todo instante del servicio público.
2. El personal está sometido al régimen legal del servicio.
3. Los fondos, son públicos.
4. Las obras, son obras públicas.
5. Los actos jurídicos, son actos administrativos.

¹⁹ Cfr. SERRA ROJAS, *Andrés*. ob. cit., pág. 116.

6. El servicio satisface una necesidad pública sin ánimo de lucro.
7. El servicio está a la orden de quien quiere servirse de él.
8. Ante el servicio, todos son iguales en aplicación de tarifas, condiciones, etc.

Por su parte Gastón Jéze y Roger Bonnard, identifican sus ideas fundamentales con las de Dugüit, ya que salvo algunos matices encontrados en la forma de concebir sus ideas, llegan a la misma conclusión de Dugüit.

Gastón Jéze, conocido como el enfant terrible de la Escuela del Servicio Público, considera como servicio público: "Toda la actividad de la Administración Pública."

En el esquema de Jéze, la noción de servicio público descansa en tres puntos fundamentales:

El único servicio público es el creado por el legislador.

Esta interpretación pragmática del servicio público termina por imponerse, pues aún cuando los teóricos demostraren que determinada actividad a la que la ley le asigne el carácter de servicio público no satisficiera los requisitos respectivos establecidos por la doctrina, de todas maneras se mantendrá dicho carácter.

Nuestro artículo 28 constitucional comparte este criterio pragmático cuando dispone en su penúltimo párrafo: "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."

Numerosos autores se oponen al criterio pragmático de Jéze; por ejemplo, según Marienhoff.²⁰

"... para que una actividad sea considerada como servicio público, en modo alguno se requiere que un precepto legal lo declare así: la calidad de 'servidor público' surge virtualmente por su carácter objetivo, de la índole misma de la actividad ejercida."²¹

²⁰ Cit. por. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. ob. cit., pág. 96

²¹ Idem.

El jurista italiano Arnoldo de Valles, concilia ambas posiciones antagónicas acerca de si se requiere o no que la ley o la autoridad determinen la existencia del servicio público mediante su propuesta de clasificar los servicios públicos en propios e impropios, según fueren reconocidos o no como tales, por el poder público.²²

Un régimen jurídico exorbitante del Derecho Privado.

La idea de servicio público propiamente dicho se vincula, según Jéze, con la del procedimiento del Derecho Público, dada la aplicación de reglas y teorías jurídicas especiales que crean y tienden a facilitar el regular y continuo funcionamiento del servicio público, a fin de satisfacer, hasta donde sea posible, de manera rápida, completa y expedita las necesidades de interés general.

La expresión servicio público, según Jéze, conviene reservarla a los casos de satisfacción de necesidades de interés general en que los agentes públicos puedan recurrir, por los procedimientos del Derecho Público, a reglas que están fuera de órbita del Derecho Privado.

²² Idem.

En este orden de ideas, conforme a la propuesta de Jéze, sólo se hablaría de servicio público cuando se tratase de necesidades de carácter general, cuya satisfacción se proporcionare con sujeción a un régimen jurídico especial, es decir, un régimen de Derecho Público; y se emplearía la locución gestión administrativa, cuando se utilizaran procedimientos de Derecho Privado para la satisfacción de necesidades de carácter general.

El profesor brasileño Themistocles Brandao Cavalcanti, como otros distinguidos juristas, comparte la idea de Jéze, del régimen jurídico especial a que debe someterse el servicio público. Empero, no faltan opositores a la idea de tal régimen; entre ellos destaca el profesor de la Universidad de Chile Enrique Silva Cimma, para quien:²³

“Es objetable la afirmación de que para basar la existencia del servicio público era menester que la actividad se realizase bajo un régimen de Derecho Público. Bien puede, a nuestro juicio, un ente estatal o más ampliamente todavía la administración,

²³ *Ibidem.* pág. 97

sujetar sus actos al Derecho Público o al Derecho Privado sin que pierda, en este último evento, su calidad de servicio público. Será siempre, por lo tanto, el fin perseguido y no las normas a las que sujete la acción del servicio, el que asigne esencia y revista de atributos a la noción que nos preocupa."²⁴

La mutabilidad de las reglas del servicio público.

Conforme a las ideas de Jéze, según se acaba de ver, en el servicio público se utilizan reglas de un régimen jurídico especial, las cuales son susceptibles de modificarse en todo momento para protección permanente del interés general cuya satisfacción se procura mediante dicho servicio:

... este régimen –afirma Jéze- se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general; la organización del servicio es siempre modificable con arreglo a las del interés general y, en consecuencia, legal y reglamentaria.

²⁴ Idem.

La mutabilidad de las reglas de organización y funcionamiento del servicio público propuesta por Jéze no ha encontrado una aceptación absoluta, pero sí un amplio eco en la doctrina.

No hay duda de que Jéze contribuyó de manera importante a conferir a la noción de servicio público una importancia capital al proponerla como la piedra angular del Derecho Administrativo: "El Derecho Público Administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos". Las objeciones de Hauriou, reforzadas por las de otros autores, hicieron perder fuerza en el ámbito doctrinario de la tesis de Jéze y dieron lugar a la llamada crisis de la noción del servicio público.²⁵

Jorge Olivera Toro recoge la opinión de un fuerte sector de la doctrina para repudiar la noción de servicio público de Jéze, al afirmar:

"En el Estado moderno la ecuación: administración igual a servicio público, ya no es válida, porque la administración ha crecido y si antes cabía o se podía comprender en la amplia

²⁵ Idem.

noción de servicio público, hogaño este traje le es estrecho para comprender toda su actividad."²⁶

Finalmente, dentro de esta teoría objetiva, encontramos a Bonnard, para quien los servicios públicos son los órganos que forman la estructura misma del Estado.

Los servicios públicos tienen por objeto esencial el asegurar la realización de las intervenciones del Estado, el ejercicio de las atribuciones del Estado.

Esta teoría objetiva, encabezada por Dugüit, Jéze y Bonnard, ganó numerosos adeptos en el momento de su presentación; sin embargo, más tarde encontró un fuerte número de impugnadores, entre los que figuran Maurice Hauriou, Benjamín Villegas Basavilbaso y Jorge Olivera Toro.²⁷

²⁶ Ob. cit., pág. 54.

²⁷ Cfr. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. ob. cit., pág. 98

3.2. TEORIA SUBJETIVA.

Por lo que se refiere a la teoría subjetiva, otros autores han puesto su atención en las modalidades de la organización y del funcionamiento del servicio, para fijar los caracteres del servicio público.

Para Louis Rolland, tomando la noción de servicio público en su sentido más amplio, es la empresa o institución de interés general que, bajo la alta dirección de los gobernantes, está destinada a dar satisfacción a las necesidades colectivas del público. Así aparecen tres ideas de la definición:

1.- La idea de empresa: hay en todo servicio una administración de personal, de material, de procedimientos jurídicos y técnicos, que tienden a obtener un cierto resultado. La idea de empresa no es un elemento indispensable en la noción de servicio público.

2.- La satisfacción dada a las necesidades colectivas del público: estas necesidades son múltiples, pero ellas se ligan todas a ideas bastante simples. Se desea que la existencia del grupo estatal del

cual se forma parte sea mantenida y asegurada en contra de los peligros que la puedan amenazar. Se requiere que en este grupo se establezca un arreglo racional y que reinen el orden y la justicia. El servicio público es así, no solamente una empresa, sino una empresa de interés general.

3.- La dependencia con respecto a los gobernantes: los gobiernos interviene porque, de tal suerte, entienden satisfacer la obligación que pesa sobre ellos de proveer, en la medida de lo necesario, al bien común, más o menos efectivamente.²⁸

Moderadamente Waline, establece que hay servicio público, cuando una colectividad administrativa estima que la iniciativa privada no procede convenientemente a una carga, y entonces la asegura para satisfacer una necesidad colectiva ya sea directamente o bajo su control, colocándose total o parcialmente bajo un régimen de Derecho Público el cual exorbita del común.

Considera que el servicio público es una actividad de interés público en que, en unos casos, la administración tiene directamente la

²⁸ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit., pág. 118.

responsabilidad financiera y en otros carece de ella, pero mantiene la supremacía y el control superior del servicio; esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa en forma directa y, en otras ocasiones, la administración pública sólo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control.²⁹

Marcel Waline reduce su estudio del servicio público a cuatro puntos:

1. El servicio público supone siempre una obra de interés público a realizar.

2. Es necesario que este fin sea perseguido por la iniciativa y bajo la autoridad de una persona del Derecho Público, que no implica una dirección cotidiana, sino solamente un poder de organización general y de control.

3. El servicio público supone una empresa que implique, por una parte, un riesgo financiero, y por la otra, una organización pública.

²⁹ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. ob. cit., págs. 65 y 66.

4. El servicio público supone en revancha un régimen de Derecho Público, la cuestión que se plantea es la de saber si este régimen debe ser considerado como un elemento de la definición, o si no es más que una consecuencia.³⁰

Por su parte George Vedel nos dice: "La definición clásica del servicio público comprendía un aspecto material: una actividad que tiene por objeto la satisfacción de una necesidad de interés general, y un aspecto orgánico (o formal): el hacerse cargo de esta actividad por una persona pública". En este segundo aspecto el que da a la noción una precisión relativa. Gracias al aspecto orgánico (o formal) de la definición, la noción de servicio público no se aplica más que las actividades que asumen de una manera bastante directa las personas públicas.

En el estado actual del Derecho Administrativo la noción de servicio público no es jurídica, ni lo suficientemente desarrollada para fundamentar el Derecho Público. Esto explica como algunos autores

³⁰ Cit. por. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. ob. cit., pág. 448

llegan a eliminar la consideración de esta teoría, o la estiman inoperante, huidiza e inasequible.³¹

³¹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. *ob. cit.*, pág. 119.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO PUBLICO

1. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS.

El Estado satisface las necesidades colectivas por medio de los servicios públicos prestados por la administración pública directa, o bien indirectamente por medio de contratos de concesión delegando ciertas atribuciones a los concesionarios.³²

Para José Canasi, según lo menciona en su obra "Derecho Administrativo", la forma y oportunidad con que la autoridad pública competente regula y concede la prestación de un servicio público es irreversible judicialmente, salvo la responsabilidad por la afectación de derechos constituidos. Lo que hace la autoridad pública con los servicios públicos es asegurar su prestación de manera continua conforme a una regla de derecho, que se aplica a todos los participantes en la prestación directa o indirecta y que comprende también a usuarios y terceros en la relación jurídica. La atención de los servicios públicos constituye una verdadera función estatal, por naturaleza extraña al patrimonio jurídico de los particulares.³³

³² Cfr. CANASI, José. Derecho Administrativo. Tomo II, Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1974, pág. 1.

³³ *Ibidem.*, págs. 3 y 4.

El mismo autor determina que la noción de servicio público, estudiada dentro del Derecho Administrativo, como dentro de la ciencia de la administración, es una de las más imprecisas, aún cuando es una de las instituciones más fundamentales, por lo cual presenta peculiaridades y caracteres que no pueden ser confundidos con la restante actividad del Estado.

Señala que cuando el Estado resuelve convertir en pública una actividad o un servicio cualquiera, por considerar la necesidad de crearlo por no existir, o bien que siendo de carácter privado lo transforma en público "cualquiera que sea su objeto, cuando entiende que él está en mejores condiciones para tutelar ciertos intereses públicos u obtener una mayor suma de utilidad pública", entonces crea por este medio un servicio público por su simple voluntad, sin que ello implique que lo hace con un espíritu fiscal, es decir, de obtener fondos por esta vía, ya que como bien aclara, la simple finalidad de obtener ingresos fiscales no es motivo para convertir una empresa en pública. Si en realidad la esperanza de una renta a favor del erario público fuese el único móvil, entonces no nos encontraríamos en el campo de la empresa pública,

sino en el dominio fiscal puro, desprovisto, por tanto, de aquellas ventajas.

Nunca debe utilizarse la vía del servicio público, para crear un medio rentístico para el Estado, por cuanto la tasa del servicio es una retribución concreta en dinero de un servicio prestado a un sujeto y que lo beneficia a él personalmente o a alguna cosa o un bien de su propiedad.³⁴

No basta que el estado reglamente una actividad o un servicio cualquiera, para que por este hecho se convierta en servicio público. Es necesario que el legislador los erija en servicio público, cualquiera que sea el objeto de esa actividad o el de ese servicio, y para ello se requiere ley formal que reglamente tal servicio en forma específica o genérica.

Este modo de pensar lo llevan a establecer su propia definición de servicio público: "es la actividad estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme

³⁴ Ibidem., págs. 7 y 8.

a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público.”

El concepto claro y definitivo de servicio público, varía con el modo de sentir y pensar de los gobiernos conforme a las exigencias y necesidades de la población de una época determinada. No hay formalidades y contenidos invariables para todas las épocas, ya que depende de las modalidades que juegan en su alrededor. El servicio público, por su propia naturaleza, puede en oportunidades servir de base a soluciones jurisprudenciales, pero puede estar ajeno a la voluntad del legislador, que puede variar en función de la época y de las necesidades concretas e inmediatas a satisfacer. Además, el concepto de necesidad presenta variantes fundamentales según sea una mera utilidad pública, o de simple control fiscal, o que sea una necesidad tan extrema que deba ser atendida por medio del servicio público.³⁵

Sin embargo, para el distinguido profesor mexicano Andrés Serra Rojas: “el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los

³⁵ *Ibidem.*, pág. 19.

particulares (mediante concesión), que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público.”³⁶

Los servicios públicos tienden siempre a la satisfacción de las necesidades colectivas permanentes. Estas necesidades pueden ser de diverso tipo: material, económico, cultural, etc. Estas necesidades deben ser satisfechas al sujeto activo por prestaciones concretas o individuales que en su favor haga el sujeto pasivo.³⁷

El establecimiento y organización de los servicios públicos, debe ser a cargo, generalmente, del Estado –y se afirma que generalmente-, porque hay actividades de los particulares que tocan la frontera del servicio público, que determina que una necesidad de interés público, o colectiva, será satisfecha mediante un procedimiento sujeto a un régimen jurídico especial.

³⁶ Ob. cit., pág. 110.

³⁷ Cfr. MARTINEZ VERA, Rogelio. ob. cit., pág. 113.

La transformación también debe ser declarada por el Estado, mediante leyes emanadas del Poder Legislativo, aún cuando en ellas se otorgue facultad discrecional al Ejecutivo, para determinar la oportunidad de la creación, modificación y transformación del servicio público.³⁸

Una tercera definición de servicio público es la formulada por el autor Jorge Fernández Ruiz, que plasma en su obra "Panorama del Derecho Administrativo Mexicano", que a la letra nos dice: "se entiende por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del Derecho Privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona."³⁹

De la anterior definición derivan los siguientes aspectos relevantes:

³⁸ Cf. ACOSTA ROMERO, Miguel. ob. cit., pág. 451.

³⁹ Ob. cit., pág. 93.

ES UNA ACTIVIDAD: El servicio público no es, como se llegó a pensar, una estructura o un órgano sino una actividad y, por tanto algo intangible que no se puede guardar, almacenar, transportar ni atesorar.

ES UNA ACTIVIDAD TECNICA: No se trata de una actividad cualquiera, sino de la que se realiza por medio de personal capacitado, con el apoyo de materiales y equipos especiales, de acuerdo con planes y programas preconcebidos y procedimientos específicos predeterminados.

DESTINADA A SATISFECER UNA NECESIDAD DE CARÁCTER GENERAL: No todas las actividades técnicas podrán ser de servicio público, sino sólo aquellas que satisfacen necesidades de carácter general, diferentes a las necesidades públicas cuya satisfacción se logra mediante el ejercicio de las funciones públicas, porque, como se vio, las primeras son la suma de muchas necesidades individuales iguales, mientras que las necesidades públicas son las del Estado y demás entes públicos.

EL ESTADO DEBE ASEGURAR, REGULAR Y CONTROLAR SU PRESTACION: En rigor, no interesa tanto quien realice tal actividad, como que la necesidad de carácter general sea satisfecha, por lo que no en todos los casos se reserva el Estado su prestación, empero, en todos tiene la obligación de asegurarla, regularla y controlarla.

NO TODA ACTIVIDAD ESTATAL ES SERVICIO PUBLICO, NI TODO SERVICIO PUBLICO ES ACTIVIDAD ESTATAL: No toda actividad estatal cuyo cumplimiento deba ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes es servicio público, sino sólo la actividad que, además de ser técnica, satisface una necesidad de carácter general, lo cual excluye a otras actividades del Estado, tales como las funciones públicas, las actividades de interés público que no satisfacen necesidades de carácter general y las actividades socioeconómicas simples.

SE SUJETA A UN REGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO PRIVADO: El servicio público, ya sea propio o impropio, se sujeta a un régimen jurídico exorbitante del Derecho Privado, el cual es mutable en todo momento para adaptarse a las variaciones de la necesidad a cuya

satisfacción se destina o a los avances tecnológicos, lo cual evidencia la intervención estatal en la prestación del servicio público.

CARACTERES ESENCIALES Y ELEMENTOS INDISPENSABLES: La definición propuesta por Fernández Ruiz, incluye los caracteres jurídicos esenciales del servicio público señalados por la doctrina, así como sus elementos indispensables; además, alude de manera implícita a los recursos necesarios para la prestación del servicio.⁴⁰

En este momento cabe hacer un pequeño paréntesis para señalar que hacia la época del siglo XIX, en Francia, la jurisprudencia desempeñó un papel estelar en la conformación tanto de la idea, como del concepto y la definición del servicio público.

En cambio, en México la jurisprudencia no ha tenido una participación importante, como en Francia y en España, en la configuración del concepto y de la definición del servicio público; no obstante, esto no ha sido obstáculo para hacer algunos

⁴⁰ *Ibidem.*, pág. 94.

pronunciamentos que incluyen definiciones del servicio público, como la formulada con criterio orgánico, contenida en una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya parte medular se transcribe a continuación:

“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.”⁴¹

El criterio del máximo tribunal del país evolucionó después para sostener: La condición de que la administración debe centralizar el servicio para que éste se considere público, lo cual ha sido objeto de enérgica rectificación al estimarse que los servicios públicos pueden también suministrarse por empresas privadas.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 118

En 1985 la Suprema Corte de Justicia de la Nación había abandonado el criterio orgánico para explicar de mucho mejor manera el servicio público, conforme a los criterios funcional y jurídico, como: “la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial de poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes.”⁴²

Para caracterizar al servicio público se hace referencia a los criterios siguientes:

a) A un criterio orgánico. Que designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos. Criterio insuficiente porque ni todos los servicios de los entes públicos tienen este carácter, ni un servicio público deja de ser público porque sea atendido por una personan privada.

⁴² Idem.

b) A un criterio material. Que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.

c) A un criterio jurídico. Que afirma que hay servicio público cuando esa actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del Derecho Privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio.

d) A un criterio técnico. Que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales. También insuficiente, porque no excluye los servicios de abastecimiento, farmacia, asistencia médica, que sin embargo no son servicios públicos.

e) Por la manera como el servicio se presta. Será público cuando su uso se extienda a todos o a una gran masa de ciudadanos indistintamente. Existen servicios públicos utilizados exclusivamente por el Estado, como el servicio de la defensa nacional.

Aunque ha venido predominando el criterio material, los otros

son aludidos para formar un criterio más general de la noción de servicio público.

Crear un servicio público, expresa que la atención de una necesidad reconocida de interés general será satisfecha en lo sucesivo, por el procedimiento del servicio público, lo cual implica una empresa administrativa que proporciona al público las prestaciones necesarias.⁴³

Por otro lado, la doctrina ha determinado en el servicio público ciertas características jurídicas esenciales sin los cuales éste se desnaturaliza o se desvirtúa; éstas son: **generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratitud.**

La doctrina ha reconocido de manera unánime las cuatro primeras como esenciales; el de obligatoriedad es poco mencionado porque muchos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad con frecuencia no se reconoce o se incluye en el de regularidad; el de

⁴³ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit., pág. 111.

permanencia suele identificarse con el de continuidad; y el de gratitud es inadmisibile en el servicio concesionado.

LA GENERALIDAD.

Se entiende por generalidad o universalidad del servicio público, la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin otro límite que el derivado de su propia capacidad operativa: "el servicio público es para todos y no para determinadas personas."

Puede ser a veces de carácter obligatorio (caso del alumbrado, barrido y limpieza para los propietarios de inmuebles en el ejido urbano, se use o no se use alguno de ellos), pero en principio es voluntario, pues lo usa quien desee (gas, electricidad, transportes, teléfonos, telégrafos, correo, etc.); pagándose en todos los casos la correspondiente tasa.

Todo usuario de un servicio público tiene acciones y recursos jurisdiccionales para cuestionar sus derechos frente al servicio público establecido, de cuya prestación, goce y uso no puede privársele, cuando éste manifiesta su deseo de disfrutarlo mediante la manifestación de

voluntad expresada individualmente en la forma que determine el Derecho Objetivo.

LA IGUALDAD:

La igualdad o uniformidad del servicio público consiste en el trato igual o uniforme que debe darse a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías en su prestación, siempre y cuando, dentro de cada categoría, se dé el mismo trato a todos los usuarios de ella. A este respecto se establece: "La expresada igualdad de trato que debe dársele a los habitantes en la utilización de un servicio público, en un corolario del principio fundamental de igualdad ante la ley."⁴⁴

Como consecuencia de esa igualdad o uniformidad del servicio público, el pago en dinero por parte del usuario debe ser también igual o uniforme, pero, desde luego, teniendo en cuenta las posibles distintas clases o categorías de usuarios que el tipo de servicio prestado pueda contemplar. Y lo mismo ocurre cuando el servicio público lo presta el Estado, como cuando se da en concesión a un particular. La igualdad o

⁴⁴ Cf. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *ob. cit.*, pág. 108

uniformidad debe ser referida al usuario del servicio público, ya que gravita en definitiva sobre la tasa o precio que se paga por él. Es un concepto económico, pues toda tasa, precio o tarifa incide en la financiación del servicio, así lo preste el Estado o un concesionario, ya que la naturaleza jurídica de la tasa no difiere en un caso o en otro. Suele llamarse "tasa" cuando lo presta la administración pública, y "precio" o "tarifa" cuando lo presta un concesionario.

El Derecho Internacional de los derechos humanos reconoce y apoya tanto la generalidad como la igualdad del servicio público, a través de diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de tortura.

LA REGULARIDAD:

La regularidad del servicio público estriba en que su prestación no se realiza de manera arbitraria o caprichosa, sino que está sujeta a una regulación específica, es decir, sometida a una precisa normativa jurídica que la regula; "la regularidad se vincula especialmente con los

reglamentos generales del servicio, reglamentos de orden interno, que constituyen normas administrativas para su funcionamiento.⁴⁵

LA CONTINUIDAD:

Sin duda, la característica jurídica esencial por autonomía del servicio público; ésta no debe interpretarse en su significado literal de absoluta no interrupción, sino en el contexto de la necesidad de carácter general que se encarga de satisfacer un servicio público dado.

La continuidad implica que el servicio debe prestarse sin interrupción. Lo fundamental es que el servicio público funcione permanentemente y esté vigente, y así podrá responder a la ley de continuidad o del principio general de la continuidad, que hace en esencia condenable toda huelga, que va de la prohibición absoluta hasta ciertas reglamentaciones limitadas, pero que en general retorna a la prohibición total. Esto, precisamente, defiende la continuidad, que es de la esencia del funcionamiento de la actividad administrativa y que se pronuncia más en los servicios esenciales.

⁴⁵ Idem.

En este orden de ideas, habrá de entenderse por continuidad, la oferta permanente y correlativa posibilidad constante, de usar un servicio público dentro de los horarios y bajo las condiciones predeterminadas de manera expresa en las normas que lo regulan.

Cabe señalar que el servicio público puede verse interrumpido por diversas causas, entre las que destacan las fortuitas o de fuerza mayor, como un terremoto, un ciclón o una inundación en cuyos casos el Estado tiene la obligación de predeterminar medidas de emergencia para restablecer la prestación del servicio a la brevedad posible.

También puede interrumpirse por causas ajenas a la voluntad del prestador del servicio, por la realización de actos de terceros, como un atentado o una grave alteración del orden público. Para tales efectos, la propia reglamentación del servicio debe prever medidas adecuadas para su pronta reanudación.

LA OBLIGATORIEDAD:

Considerada por algunos autores como otra de las características esenciales del servicio público, la obligatoriedad entraña

tanto el deber del Estado de asegurar su prestación mientras perdure la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo en tanto subsista dicha necesidad si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública o, si está a cargo de particulares, durante el plazo señalado en la concesión o permiso.

En torno a este punto, Díez expresa: “otro carácter del servicio público es el de la obligatoriedad en el sentido de deber que pesa sobre quien debe prestarlo. La falta de prestación debe ser sancionada.”⁴⁶

LA ADAPTABILIDAD:

La adaptabilidad o mutabilidad referida al servicio público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación en aspectos que atañen al prestador del servicio, al usuario o a ambos, en los rubros administrativos, operativos, financieros, tecnológicos y de mantenimiento, en aras de corregir deficiencias o de aprovechar los adelantos tecnológicos.

⁴⁶ *Ibidem.* pág. 109

La adaptabilidad o mutabilidad del servicio público se puso de manifiesto en México, por ejemplo, con el cambio de frecuencia de 50 a 60 ciclos en la generación y suministro de energía eléctrica a cargo de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, para homologarse con la Comisión Federal de Electricidad y permitir la conexión de ambos sistemas.

LA PERMANENCIA:

Hay quienes consideran la permanencia como otra característica esencial del servicio público, sin faltar los que la entienden equivalente a la obligatoriedad o como una faceta de la continuidad; en todo caso, consiste en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer y motiva su instauración, porque el Estado tiene la obligación de velar por el bienestar de su población y, por tanto, de satisfacer sus necesidades generales.

LA GRATUIDAD:

Algunos autores han sugerido la gratuidad como una de las características esenciales del servicio público; no obstante, no puede

considerarse como tal porque cuando dicho servicio queda a cargo de particulares, indudablemente está animado por el propósito de lucro, por lo que en tal caso la gratuidad es inadmisibile.⁴⁷

Las características anteriores hacen que el servicio público se rija generalmente por disposiciones que tutelén imperativamente el interés social e impidan quebrantos o desarticulaciones, motivadas por voluntades particulares, en oposición al orden público, adaptando el servicio a las necesidades del momento.

El servicio público se nos presenta como un procedimiento o una organización de interés general, encaminada a prestar servicios, que en ningún caso debe confundirse con la actividad administrativa de dar órdenes.⁴⁸

⁴⁷ *Ibidem*, págs. 113 y 114.

⁴⁸ Cfr. SERRA ROJAS; Andrés. *ob. cit.*, pág. 113.

2. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

El servicio público está encuadrado tanto dentro de las actividades del Estado (junto con la función pública, la actividad de interés público y la actividad socioeconómica simple), como dentro de las actividades de los particulares (al lado de los servicios al consumidor, los servicios al productor y los servicios profesionales); así, dicho servicio puede clasificarse con base en distintos criterios.

Algunos de estos criterios son: las características de sus usuarios, el ejercicio de autoridad, su aprovechamiento, su importancia, el tipo de la necesidad que satisface, la razón de su cobro, su régimen jurídico, la titularidad o jurisdicción del servicio, la competencia económica y el prestador del servicio.

a) POR LAS CARACTERISTICAS DE LOS USUARIOS, según sean determinados o indeterminados. El servicio público será *uti singuli* cuando tiene usuarios determinados, como el suministro de energía eléctrica. *Uti universi* cuando no sea posible determinar individualmente a los usuarios, como en el servicio de alumbrado público.

b) POR EL EJERCICIO DE AUTORIDAD, el servicio público se clasifica como gestión pública si su prestación implica el ejercicio del poder administrativo, como ocurre en el servicio público de tránsito. Y como de gestión privada cuando su prestación no implica el ejercicio de autoridad, como sucede en el servicio que prestan los cargadores en las terminales de transporte y centros de abastecimiento.

c) POR RAZON DE SU APROVECHAMIENTO O UTILIZACION, resulta clasificable como voluntario cuando el usuario lo aprovecha sin ninguna coacción, como sucede en el servicio público telefónico, y obligatorio cuando su empleo se impone a quienes están en un supuesto determinado, como acontece con el servicio público de drenaje.

d) POR RAZON DE SU IMPORTANCIA, los servicios públicos se clasifican en indispensables, como el de suministro de agua potable; secundarios, la radiodifusión de frecuencia modulada, por ejemplo, y superfluos, entre los que encuentran los relativos a ciertos espectáculos

o diversiones, como los de carreras de caballos, la pelota vasca y la lucha libre, para citar sólo algunos.

e) POR EL TIPO DE NECESIDAD, se clasifican en constantes, cuando su prestación es diaria y a todas horas, durante todo el año, como el servicio de tránsito; cotidianos, si su prestación es diaria, durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado, como el de alumbrado público; intermitentes, cuando su prestación no es diaria o no todos los meses del año y dentro de un horario limitado, como el servicio de educación primaria; y esporádicos, que sólo se presentan cuando aparece la necesidad, como el servicio de bomberos.

f) POR RAZON DE SU COBRO, se les clasifica como servicios gratuitos, cuando son financiados por completo con recursos fiscales por lo que no se cobra al usuario el acceso a su utilización, tal es el caso del servicio de tránsito; y onerosos, que son aquellos servicios en que los usuarios deben pagar por su uso de acuerdo con una tarifa predeterminada por la autoridad competente, aun cuando se trate de servicios públicos muy subvencionados, ya que el acceso no es libre, sino supeditado al pago de una cuota.

g) POR SU REGIMEN JURIDICO, que puede ser público o mixto. De acuerdo con la doctrina francesa, son de régimen jurídico público los servicios públicos regidos de manera exclusiva por el Derecho Público, o sea, los propiamente dichos operados por la administración pública; son de régimen jurídico mixto –en parte de Derecho Público y en parte de Derecho Privado-, los servicios públicos impropios o virtuales –incluidos los industriales y comerciales-, así como los propiamente dichos operados bajo el régimen de concesión o de gestión interesada.

h) POR LA TITULARIDAD O JURISDICCION DEL SERVICIO, en atención a la instancia gubernamental a que corresponde el aseguramiento y control del servicio, se agrupan en:

I. servicios Públicos Federales. Su naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales. El planteamiento de este problema es semejante a la determinación de la competencia en determinadas materias como impuestos, turismo, forestal, vial y otros.

Los servicios públicos federales pueden ser:

1) **Exclusivos:** con el carácter de monopolios como en el caso del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, energía eléctrica y los diversos casos que señala el artículo 28 de la propia Constitución, correos y telégrafos, banco único de emisión.

2) **Concurrentes en los particulares:** es decir, siendo de la competencia federal, el Estado puede organizar los servicios, atendiéndolos directamente o concesionándolos a los particulares. Los servicios de radiodifusión, teléfonos, se manejan por los particulares de acuerdo con sus respectivas concesiones. En los servicios públicos en manos de particulares éstos se rigen, en sus relaciones privadas por el Derecho común, pero el servicio público se gobierna por principio de orden público.

3) **Concurrentes en las demás entidades:** hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal, y pueden ser atendidas por las autoridades federales, locales o municipales: educación pública, turismo, salubridad, caminos, etc., organizados en servicios coordinados.

II. Servicios Públicos de las Entidades Federativas. El propio artículo 124 de la Constitución reserva a las autoridades locales las materias que no sean federales. Las Constituciones de los Estados regulan éstas, y forman la competencia de los servicios públicos locales, que deben ser regulados por leyes que expidan las Legislaturas de los Estados.

III. Servicios Públicos Municipales. Son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transportes, jardines, cementerios, diversiones públicas. Municipalizar un servicio es entregar a las autoridades municipales un servicio que ha estado atendido por los particulares.

IV. Servicios Públicos Internacionales. Son creados por la acción de la organización de las Naciones Unidas en determinados ramos que interesan a todas las Naciones. Los servicios públicos internacionales crean organizaciones que se regulan por convenios entre

los Estados, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales, económicos y otros.

i) POR RAZON DE LA COMPETENCIA ECONOMICA, pueden ser de régimen de monopolio, de oligopolio o de régimen de competencia según haya uno solo, pocos o muchos prestadores.⁴⁹

j) POR EL PRESTADOR DEL SERVICIO, los servicios públicos han sido clasificados en propios e impropios. Aunque esta clasificación ha sido objeto de algunas críticas, al no ser unánimemente aceptados por la doctrina, ella es útil para fijar el campo de acción que corresponde a la administración pública y a los particulares.

Los servicios públicos propios son los servicios prestados directamente por la administración pública, como el servicio de agua potable; o a través de instituciones descentralizadas como el Metro, los Abastos o el servicio de transportes eléctricos urbanos; o por medio de concesiones como el servicio de transportes urbanos y otros.

⁴⁹ Cfr. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *ob. cit.*, págs. 122 y 123.

Los servicios públicos impropios satisfacen una necesidad de interés general y corresponde a la actividad privada, regulada por leyes y reglamentos de policía, como el servicio de farmacias, panaderías, lecherías, carnicerías, supermercados, detellistas, el servicio de taxis, el servicio llamado de peseros y otros. La intervención de la administración pública se justifica por el indudable interés público que ellas prestan.

Propiamente estas actividades sometidas por la administración a medidas de orden, salubridad, tarifas, precios, etc., no constituyen un servicio público, aunque satisfacen necesidades generales, pero pueden llegar a serlo en forma exclusiva por la propia administración o en concurrencia de los particulares.⁵⁰

⁵⁰ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit., págs. 125 y 126.

3. DIVERSAS DISPOSICIONES QUE ALUDEN AL CONTENIDO DE SERVICIO PUBLICO CONTENIDAS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Nuestro Derecho Administrativo ha considerado en la Constitución y en diversas leyes –el régimen jurídico de los servicios públicos-. Esas leyes señalan sus caracteres fundamentales, que coinciden en algunos aspectos con su definición doctrinal.

El servicio público es una creación del Estado el cual atiende a su organización y funcionamiento, con los elementos legales y materiales que le son necesarios. Una decisión de la administración pública resuelve que una necesidad de carácter colectivo o de interés general, se convierta en un servicio público. Las mismas leyes determinan el régimen jurídico que le es aplicable.

Las formas que revisten el servicio público, actividad y prestaciones, son variadas en nuestra legislación; sea en forma centralizada, es decir, atendida directa o indirectamente por la administración pública; o en forma descentralizada en entes públicos que

asumen el servicio; o por medio de empresas de participación estatal; y por los propios particulares en el régimen de la concesión.

Los servicios públicos pueden estar en determinadas circunstancias, en manos de los particulares. Para estos casos, el Estado los rodea de las mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus propósitos comerciales e industriales y reconociendo el derecho de los usuarios.

Tanto en la concesión de servicio público, como en los servicios públicos comerciales o industriales, el régimen jurídico aplicable es mixto, es decir, de Derecho Público y de Derecho Privado.

El régimen del Derecho Público, implica una situación exorbitante con respecto a los particulares. El servicio público debe ser legalmente dotado de medios excepcionales del Derecho común y gobernado por procedimientos de Derecho Privado, como el poder de policía.

El Estado como poder que manda y da órdenes y en ejercicio de su soberanía, dispone de medios poderosos para actuar a través de sus órganos, los cuales están delimitados por su competencia.

El poder sancionador del Estado, el régimen de policía, el régimen de los bienes de dominio público destinados a un servicio público, la expropiación por causa de utilidad pública, los contratos administrativos, el régimen de control económico y financiero, la tutela legal y patronato del servicio, los recursos administrativos y la jurisdicción contencioso administrativa permite asegurar el debido funcionamiento de los servicios públicos, federales o locales.⁵¹

El profesor Serra Rojas explica de la siguiente manera el criterio legal acerca del concepto de servicio público:

“Desde el punto de vista legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la

⁵¹ *Ibidem.* págs. 115 y 116.

posibilidad de atención de dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por ley.”⁵²

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, el artículo 18 constitucional adopta el criterio legal en el párrafo que dispone: “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.”

Como hace notar un acierto el profesor argentino José Canasi, el solo hecho de que el Estado los norme, no es suficiente para convertir cualquier actividad o servicio en servicio público:

“No basta que el Estado reglamente una actividad o un servicio cualquiera, para que por éste hecho se convierta en servicio público. Es necesario que el legislador lo erija en servicio público, cualquiera que sea el objeto de esa actividad o el de ese servicio en forma específica o genérica.”⁵³

⁵² Cit. por. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. ob. cit., pág. 101.

⁵³ Ob. Cit., pág. 12.

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

Sin embargo, muchos otros autores rechazan el criterio legal para la determinación del servicio público y al respecto sostienen:

El servicio público no es simplemente un "concepto" jurídico; es, ante todo, un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general.

La consecuencia práctica de que determinadas actividades u órganos se consideren servicios públicos por determinación legal, consiste en que se sujeten a un régimen jurídico exorbitante del Derecho Privado; sólo las actividades u órganos que la ley reconozca como servicios públicos serán regulados por esa normativa especial.⁵⁴

A continuación hemos de referirnos a los diversos artículos de nuestra legislación que se encuentran relacionados con el servicio público.

⁵⁴ Cfr. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. ob. cit., pág. 102.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, alude al servicio público en diferentes preceptos de la misma, así por ejemplo trata del servicio público, entre otras, en las siguientes disposiciones constitucionales:

Artículo 3º.- que trata en su párrafo primero y sus fracciones III, IV y V sobre el servicio público de enseñanza impartida por el Estado; la fracción VI, se refiere al servicio de enseñanza o educación impartida por los particulares mediante la autorización del Estado y al derecho que tiene éste para retirar discrecionalmente el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Artículo 27.- en su fracción VI, que establece: “Los Estados y el Distrito Federal, 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.”

Artículo 28.- en su párrafo décimo dice: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación

de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público." Y en su párrafo décimo primero: "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."

El artículo 73.- en su fracción XXV señala: "Así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República." En su fracción XXIX punto cuatro que dice: "Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y..."

El artículo 123 apartado A en su fracción XVIII: "... 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...”

El artículo 132 señala: “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, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión...”

Ahora toca el turno a nuestras leyes administrativas, que obviamente se refieren al servicio público que cada una de ellas regula como materia, que teniendo como base a las características que se derivan de su concepción constitucional, son propias de la materia que abordan. Así por ejemplo, el artículo 455 de la Ley Federal del Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de abril de 1970, ahora derogado, definía al servicio público de la siguiente manera: “Para los efectos de este Título, se entiende por servicios públicos: los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamientos y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de

hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte a alguna rama completa de los servicios." En la ley, actualmente en vigor, el artículo 466 menciona los servicios que el trabajador seguirá prestando en casos de huelga. La Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, se refiere al servicio educativo en sus artículos 3º, 6º, 19, 13 y varios más que tienen relación con éstos.

Sobre el servicio público, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, abrogada, decía: "Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de este servicio es de interés colectivo."

El artículo 24 del ordenamiento legal citado, sobre el servicio público establecía: "Cuando a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Presidente de la República decida que un servicio

público debe ser prestado en colaboración con particulares, dicho jefe tendrá a su cargo la organización del mismo y la dirección correspondiente." Lo estipulado en el artículo citado rebasa la concepción expuesta con anterioridad, respecto a la prestación del servicio público, pues de acuerdo con lo dicho, el servicio público lo presta el Estado, los Estados de la Federación y los Municipios por su propio derecho y en cumplimiento a sus atribuciones respectivas, pero también lo llevan a cabo los particulares por medio de concesión y de la autorización, como es el caso de la educación; sin embargo, el artículo 24 citado establece una forma mixta de la prestación del servicio público, por medio de la colaboración de los particulares, pero sin que el Estado abandone o entregue la organización y la dirección del mismo.

En términos generales, tanto la doctrina como la jurisprudencia, siguen los lineamientos sobre la naturaleza y régimen jurídico del servicio público, por lo cual en México existe importante uniformidad entre la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, respecto a la definición, naturaleza y características del servicio público, así como del régimen jurídico al que está sujeto.

Finalmente, no debemos olvidar que todos los derechos garantizados por la Constitución Nacional, lo son en una forma que diríamos abstracta, por cuanto la enunciación constitucional se halla sometido, en cada caso, a las leyes reglamentarias: civiles, comerciales, penales, etc., que son las que en definitiva ponen en movimiento los principios, pero sin que menoscaben o alteren las bases constitucionales que las inspiran o autorizan.

CAPITULO III

**LA COMISION DE AGUAS DEL DISTRITO
FEDERAL COMO ORGANO
ADMINISTRATIVO FACULTADO PARA
PRESTAR EL SERVICIO PUBLICO DE AGUA
POTABLE.**

1. FINALIDAD E IMPORTANCIA DE SU CREACION

Para enfrentar los problemas del sistema Hidráulico de la Ciudad de México, el Ejecutivo Federal, en ese entonces Licenciado Carlos Salinas de Gortari, promulgó el decreto de creación de la Comisión de Aguas del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de julio de 1992.

La finalidad por la cual es creado este órgano administrativo consiste básicamente en:

Que debido a la ubicación geográfica del Distrito Federal, a las características de su suelo y a la naturaleza propia de los recursos acuíferos, el Gobierno del Distrito Federal, realiza cada vez mayores esfuerzos para enfrentar el enorme reto que significa dotar de agua potable a su población;

Que ante esta situación, es necesario optimizar el servicio público de agua potable, drenaje y de tratamiento y reuso de aguas

residuales en el Distrito Federal, así como realizar las acciones y medidas que aseguren su preservación y debida continuidad;

Que el agua es un elemento esencial para la vida y desarrollo de la sociedad y que, por lo mismo, su distribución, aprovechamiento y adecuada retribución por su servicio, constituyen una prioridad para gobernantes y gobernados;

Que es indispensable fomentar una nueva cultura del agua que cree plena conciencia de los esfuerzos que significa proporcionar dicho servicio público a una población tan grande como la de la Ciudad de México, así como emprender un vigoroso programa que permite modernizar la administración del agua en el Distrito Federal; y

Que a fin de lograr los anteriores propósitos, resulta conveniente crear un órgano administrativo desconcentrado del Departamento del Distrito Federal que tenga a su cargo, de manera integral, la prestación del servicio público de agua potable, drenaje y de tratamiento y reuso de aguas residuales, que conjunte los esfuerzos y acciones en estas materias, dotándolo de autonomía técnica y operativa,

y con la capacidad para administrar, operar y conservar las instalaciones hidráulicas que el propio Departamento le asigne.

Por otra parte, los problemas del abasto de agua en la Ciudad de México son producto de una compleja interacción de factores políticos, económicos y sociales.

Mejorar el abasto de agua es prioridad en todos los niveles de gobierno, es un asunto de la política pública, que reclama atención inmediata y certera por parte del Estado a través de una estructura organizacional y de cuerpos normativos fiscales idóneos que se hagan cargo de generar mecanismos normativos para mejorar la eficiencia.

La tendencia mundial se ha orientado hacia la provisión de los servicios municipales; sin embargo, en México el sector privado ha tenido poca participación en el servicio de agua.

Con el objeto de mejorar el abasto del agua potable, el Gobierno crea la Comisión de Aguas del Distrito Federal, además de ser éste el encargado o responsable de proponer la política hidráulica, que

consiste en diferir la explotación de nuevas fuentes externas y disminuir la sobreexplotación del Valle de México, a través de las siguientes acciones:

1) PROTEGER LAS ZONAS DE RECARGA DE MANTOS ACUIFEROS.- Las características espaciales y temporales del agua superficial han impedido que éste recurso se aproveche con mayor medida para satisfacer las necesidades de las poblaciones ubicadas dentro del Valle de México, en especial las del Distrito Federal.

El Distrito Federal se asienta en la zona meridional, que es la que presenta mayores y menores elevaciones. En esta zona las lluvias son las más copiosas, por lo que en algunas partes existe vegetación abundante. Durante la época de lluvias, los arroyos que descienden de sierras y lomas ubicadas al este y oeste conducen sus aguas a la planicie central y desembocan en espacios pantanosos y en lagos, pero también afectan el área urbana del Distrito Federal.

Ahora bien, tanto de los acuíferos del Valle como los del Lerma

se extrae más agua que la recarga natural, lo que ha provocado un incremento tanto en los costos ambientales como de la extracción -hundimientos de la Ciudad, destrucción de hábitats, etc.-, como un deterioro del agua extraída.

2) MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA DE ABASTO Y DISTRIBUCION DE AGUA.- La insuficiente disponibilidad de recursos financieros del sistema hidráulico se ha desarrollado conforme a las asignaciones presupuestales de las dependencias encargadas de su manejo, los ingresos provenientes de impuestos locales y federales, así como créditos nacionales e internacionales. Los ingresos provenientes del cobro directo de los servicios hidráulicos ha sido siempre inferior al total de gastos efectuados por el gobierno para sostener dicho desarrollo. La estructura desconcentrada de la Comisión de Aguas del Distrito Federal provoca que haya dependencia en el presupuesto, en la operatividad y en las decisiones. Otro problema grave es la incidencia de diferentes unidades administrativas, tanto federales como locales en la operación de la infraestructura hidráulica existente, con lo que se diluye la eficiencia de la misma.

3) MODIFICAR LAS TARIFAS POR CONSUMO PARA PROPICIAR EL AHORRO.- El agua en el Distrito Federal se cobra principalmente por el sistema de cuotas fijas, que no son sensibles a los volúmenes de consumo. Estas cuotas están fijadas a un nivel significativamente menor a los costos de abasto. Sin embargo, la fijación de precios del recurso, que en la mayoría de los casos ha obedecido más a criterios políticos que económicos, ha dado como resultado tarifas muy por debajo de los costos y la consiguiente descapitalización de una industria cada vez más fragmentada, incapaz de aprovechar las economías de escala y de atraer administradores expertos.

4) INTRODUCIR TECNOLOGIAS EFICIENTES Y MEJORAR ADMINISTRACION.- El sistema hidráulico de la zona metropolitana de la Ciudad de México se caracteriza por su complejidad y magnitud, así como la rápida ampliación de la red, en la que sus elementos dispersos y su uso continuo lo hacen vulnerable y con ello también se hace insuficiente la atención para su mantenimiento.

Ante esta problemática las autoridades diseñaron y han emprendido el programa de uso eficiente del agua, tendiente a

administrar mejor este recurso, eliminar fugas y reducir su consumo, es decir, sus objetivos responden en buena medida a la realidad.

5) HACER RENTABLE EL TRATAMIENTO Y EL REUSO.- Para lo cual se requiere de pozos, tanques, tuberías, plantas de bombeo y de potabilización, que son un conjunto de obras que a su vez requieren de otras obras para el desalojo y tratamiento de aguas residuales.

En términos generales, se cree que estas medidas, que afectan casi exclusivamente al Distrito Federal, son positivas, con excepción del desigual incremento en las tarifas de consumo del agua, debido a que los sectores de más bajos ingresos pagan proporcionalmente más cara el agua, que los de más altos ingresos.⁵⁵

Ahora bien, como se ha podido apreciar, uno de los grandes retos a que se ha enfrentado el Distrito Federal, es el de abastecer de agua una ciudad cuyo crecimiento ha sido explosivo.

⁵⁵ Cf. RIVERA CARRANZA, Ana María Olivia. "Economía Metropolitana." Edit. Cambio XXI, México, 1997, pág. 7.

Aún con la importancia de un volumen significativo de agua, mediante obras de grandes dimensiones, para traerla de las Cuencas del Lerma y del Cutzamala, las principales fuentes de abastecimiento fueron y siguen siendo los acuíferos del Valle de México. Estos forman parte de un sistema regional de flujo en el cual los macizos montañosos funcionan como receptores de recarga natural y transmiten el agua infiltrada hacia la parte baja de la cuenca.

Si bien es cierto que el Valle de México fue un modelo de eficiencia hidráulica, el acelerado crecimiento de las demandas, las limitaciones de su oferta y el deterioro de su calidad, prevén una crisis por escasez de este líquido si se persiste en su explotación, creyendo que el agua es inagotable.

De acuerdo con estudios realizados por parte de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, en el territorio nacional se dispone de agua suficiente para sustentar el desarrollo actual y futuro, siempre y cuando promovamos el desarrollo industrial en los sitios donde ésta abunda más y seamos capaces de aprovecharla racionalmente en zonas como el Valle de México, donde la extracción del agua no debe de rebasar el

rendimiento seguro del acuífero, para evitar condiciones de sobreexplotación que implica abatimiento progresivo de niveles del agua y sus efectos colaterales.⁵⁶

⁵⁶ Cf. Textos. "Agua y Drenaje Metropolitanos" Núm. 6, Vol. 1, México, 1992, pág. 15.

2. CONCEPTO Y FACULTADES QUE LE CONFIERE LA LEY

La Comisión de Aguas del Distrito Federal, se crea por Decreto Presidencial el 1º de julio de 1992; como Organismo Administrativo Desconcentrado del Distrito Federal con autonomía técnica y operativa, determinando el objetivo general de la Comisión, como el prestar por cuenta propia o de terceros, el servicio público de agua potable para fines domésticos, comerciales, industriales o de otra naturaleza, drenaje y el de tratamiento y reuso de aguas residuales en el Distrito Federal, así como administrar, operar, conservar la infraestructura hidráulica necesaria para la prestación de dicho servicio.

Con el objeto de determinar las facultades que le otorga el Código Financiero del Distrito Federal al organismo administrativo desconcentrado, es necesario tomar como punto de partida el artículo 17 de dicho ordenamiento legal otorgándole además, en su fracción V, el carácter de autoridad fiscal para efectos de hacer cumplir la Ley de Ingresos.

Posteriormente, trataremos de diversos preceptos legales que la misma fracción V nos señala para ir determinando una por una las facultades con que cuenta la Comisión de Aguas del Distrito Federal.

“ARTICULO 17.- Para los efectos de este Código y demás leyes vigente son autoridades fiscales, las siguientes:

- I. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal;
- II. La Secretaría;
- III. La Tesorería;
- IV. La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal;
- V. La Comisión de Aguas del Distrito Federal, la que en materia de Derechos por el Suministro de Agua y Descarga a la Red de Drenaje, contará con las facultades y obligaciones a que se refieren los artículos 16, 43, 44, 45, 46, 53, 54, 57, 61, 71 fracciones II, III, IV, V, IX, XII, XIV, 76, 77, 81, 85, 99, 101, 103, 104, 119, 196, 197, 198, 264, 265, 502, 504, 505, 506, 507, 513 y 514 y demás aplicables del presente ordenamiento.

VI. La dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas

correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo anterior.”

ARTICULO 71.- Las autoridades competentes, a fin de determinar la existencia de créditos fiscales, dar las bases de su liquidación, cerciorarse del cumplimiento a las disposiciones que rigen la materia y comprobar infracciones a dichas disposiciones, estarán facultadas para:

I.

II. Ordenar y practicar visitas domiciliarias para verificar el estado y condiciones de las tomas de agua, sus ramificaciones y medidores, en su caso, adecuarlas y corregirlas; el de las instalaciones de los inmuebles en donde se encuentran; el consumo de agua efectuado por los contribuyentes, así como para proceder a suspender o restringir, en su caso, el suministro de agua y restablecer el servicio;

III. Verificar los diámetros y usos de las tomas de agua;

IV. Practicar u ordenar la lectura del consumo en los medidores de agua;

V. Instalar medidores de agua;

VI.

VII.

VIII.

IX. Verificar el registro cronológico de las mediciones de consumo de agua, así como la aplicación de las tarifas correspondientes;

X.

XI.

XII. Allegarse las pruebas necesarias para denunciar ante el Ministerio Público la posible comisión de delitos fiscales, o en su caso, para formular la querrela respectiva;

XIII.

XIV. Revisar las declaraciones que en los términos de este Código se presenten, a fin de verificar en general la correcta aplicación de sus disposiciones, la oportunidad de su presentación y pago;

XV.

XVI.

ARTICULO 76.- Las autoridades fiscales podrán determinar presuntivamente el consumo de agua cuando:

I. La toma carezca de medidor porque no se ha solicitado;

II. Se retire el medidor sin la autorización correspondiente o los medidores hayan sido cambiados de lugar o retirados sin autorización de las autoridades competentes;

III. El contribuyente impida u obstaculice la lectura, verificación e instalación de aparatos medidores, así como la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades;

IV. No declaren el consumo de agua en los términos del artículo 198 de este Código;

V. No funcione el medidor o exista cualquier situación que impida su lectura, cuando se compruebe ante la autoridad fiscal que dichas circunstancias no son imputables al usuario, y no reporten esta situación a la autoridad competente;

VI. Estén rotos los sellos del medidor o se haya alterado su funcionamiento;

VII. No lleven el registro cronológico de medición a que se refiere la fracción V, del artículo 200 de este Código, para determinar el consumo de agua, lo lleven incompleto, equivocado o con errores;

VIII. Se lleven a cabo instalaciones hidráulicas, así como derivaciones de agua, sin la autorización respectiva, o cuando se

realicen modificaciones o manipulaciones a los ramales de las tuberías de distribución; y

IX. Existan circunstancias que impidan u obstaculicen la lectura, verificación e instalación de aparatos medidores, así como la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales. La determinación presuntiva a que se refiere este artículo, procederá independientemente de los recargos y sanciones a que haya lugar.

ARTICULO 77.- Para efectos de la determinación prevista en el artículo anterior, las autoridades fiscales calcularán el consumo de agua utilizando indistintamente cualquiera de los siguientes procedimientos:

I. Tomando como base las lecturas que se hagan una vez instalado o reparado el aparato medidor y que éste se encuentre funcionando correctamente, las cuales corresponderán a un lapso que en ningún caso será inferior a siete días;

II. Con otra información obtenida por las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación; y

III. Emplear medios indirectos de investigación de cualquier clase, que las autoridades administrativas utilicen, siendo entre otros:

a) Los datos aportados por los propios contribuyentes en declaraciones presentadas ante las autoridades fiscales federales o del Distrito Federal;

b) Información proporcionada por terceros a solicitud de la autoridad fiscal;

c) Cualquier otra información obtenida por la autoridad fiscal en ejercicio de sus facultades; y

d) Otros medios que permita el avance tecnológico en la materia.

ARTICULO 196.- Están obligados al pago de los derechos por el suministro de agua que provea el Distrito Federal, los usuarios del servicio. El monto de dichos derechos comprenderá las erogaciones necesarias para adquirir, extraer, conducir y distribuir el líquido, así como su descarga a la red de drenaje y las que se realicen para mantener y operar la infraestructura necesaria para ello, y se pagarán bimestralmente, de acuerdo a las tarifas que a continuación se indican:

I. En caso de que haya instalado medidor, los derechos señalados se pagarán de acuerdo con los siguientes:

a) Tratándose de tomas de uso doméstico, que para efectos de este Código son las que se encuentren instaladas en inmuebles de uso habitacional, el pago de los derechos correspondientes se hará conforme al volumen de consumo medido, de acuerdo a la siguiente:

TARIFA

Consumo en m ³		Tarifa	
Límite Inferior	Límite Superior	Cuota	Cuota Adicional por metro cúbico excedente límite inferior
00.0	10.0	\$11.50	\$0.00
10.1	20.0	11.50	1.36
20.1	30.0	25.06	1.58
30.1	50.0	46.60	2.76
50.1	70.0	101.80	3.53
70.1	90.0	172.27	4.51
90.1	120.0	262.37	8.97
120.1	180.0	531.33	11.34
180.1	240.0	1,211.70	16.29
240.1	420.0	2,189.15	18.76
420.1	660.0	5,565.41	21.86
660.1	960.0	10,811.97	23.62
960.1	1,500.0	17,897.34	27.17
1,500.1	En adelante	32,567.36	28.96

b) Las tomas de agua instaladas en inmuebles distintos a los señalados en el inciso anterior, se considerarán como de uso no doméstico para efectos de este Código y el pago de los derechos

correspondientes, se hará conforme al volumen de consumo medido en el bimestre, de acuerdo a la siguiente:

TARIFA

Consumo en m ³		Tarifa	
<i>Límite Inferior</i>	<i>Límite Superior</i>	<i>Cuota Base</i>	<i>Cuota adicional por metro cúbico excedente del límite inferior</i>
00.0	10.0	\$63.42	\$0.00
10.1	20.0	126.77	0.00
20.1	30.0	190.18	0.00
30.1	60.0	190.18	9.42
60.1	90.0	472.83	12.25
90.1	120.0	840.34	15.08
120.1	240.0	1,292.70	17.90
240.1	420.0	3,440.80	20.73
420.1	660.0	7,172.35	23.56
660.1	960.0	12,826.91	26.53
960.1	1,500.0	20,785.12	29.71
1.500.1	En adelante	36,829.11	30.48

Las autoridades fiscales determinarán el consumo de agua por medio de la lectura de los aparatos medidores, con base al promedio del consumo diario resultante de las dos lecturas más recientes con antigüedad no mayor de un año; y

II. En el caso de que no haya medidor instalado, el medidor esté descompuesto o exista la imposibilidad de efectuar la lectura del consumo, los derechos señalados se pagarán de acuerdo a lo siguiente:

a) Tratándose de tomas de uso doméstico, se pagará el derecho considerando el consumo promedio que corresponda a la colonia catastral en que se encuentre el inmueble en que esté instalada la toma, siempre que en dicha colonia catastral el número de tomas con medidor sea mayor o igual al 70% del total de tomas existentes en esa colonia. En los casos en que no se cumpla con esa condición se aplicará la cuota fija correspondiente a la tarifa prevista en este inciso.

Para tal efecto, se considerarán las colonias catastrales con base en la clasificación y características que señale la Asamblea para fines de la determinación de los valores unitarios del suelo, construcciones e instalaciones especiales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 151 de este Código.

La Comisión de Aguas del Distrito Federal publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, las listas de las colonias catastrales que vaya contando con un 70% o más de tomas con medidor instalado; y

b) En el caso de tomas de agua consideradas para efectos de este Código como de uso no doméstico se pagará una cuota fija bimestral, considerando el diámetro de la toma.

La autoridad fiscal, a solicitud del contribuyente, recibirá los pagos bimestrales de los derechos a que se refiere la fracción II de este artículo, con el carácter de provisionales, debiendo efectuarse los ajustes correspondientes cuando el aparato medidor se instale, repare o posibilite su lectura, a partir de la fecha en que se hubiere solicitado su instalación, reparación o lectura, ya sea para que los contribuyentes cubran la diferencia que resulte a su cargo o bien para que puedan acreditar contra pagos posteriores la cantidad que pagaron de más.

ARTICULO 197.- Las personas físicas y las morales que usen o aprovechen agua residual o residual tratada que suministre el Distrito Federal en el caso de contar con excedentes, así como agua potable proporcionada por el mismo Distrito Federal, a través de los medios que en este artículo se indican, pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Tratándose de agua potable;

a) De tomas de válvula de tipo cuello de garza \$17.00 por m³;

b) Cuando se surta en camiones cisterna para su comercialización incluyendo transporte en el Distrito Federal \$47.00 por m^3 .

ARTICULO 198.- La determinación y pago del derecho de agua, salvo lo previsto en el artículo anterior, se realizará por periodos bimestrales y se deberá efectuar dentro de los 30 días naturales siguientes al de la emisión de la boleta, en los términos en que a continuación se indican:

I. Tratándose de las tomas de agua de uso doméstico a que se refiere el artículo 196 de este Código, la determinación de los derechos a pagar será efectuado por la autoridad fiscal del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones establecidas en esta Sección y se hará constar en las boletas que para tal efecto se emiten. Dichas boletas serán enviadas mediante correo ordinario u otro medio idóneo al domicilio en que se encuentre ubicada la toma o al que señalen los contribuyentes. Los contribuyentes que no reciban las boletas a que se refiere esta fracción, deberán solicitarlas en las oficinas de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, ya que la falta de recepción de las mismas no los libera

de la obligación de efectuar el pago dentro del plazo establecido para tal efecto, ni de los recargos y sanciones, que en su caso procedan.

Como excepción a lo previsto en el párrafo anterior, los contribuyentes podrán optar por determinar el consumo de agua, declararlo y pagar el monto del derecho que corresponda a cada toma o ramificación, para lo cual deberán solicitarlo y registrarse ante la oficina de la Comisión de Aguas del Distrito Federal que corresponda a su domicilio, y declarar y pagar la contribución en las formas oficiales aprobadas. Para tales efectos, los propios contribuyentes efectuarán la lectura de los medidores de las tomas de agua el primer día de cada bimestre.

La Comisión de Aguas del Distrito Federal deberá establecer la determinación de los derechos por suministro de agua por anticipado, siempre y cuando no exista servicio medido en la colonia catastral y no rebase el año fiscal del ejercicio, emitiéndose para tal efecto una boleta que incluya los diferentes periodos bimestrales. Se podrá realizar el pago total o parcial dentro de los 30 días naturales siguientes al término de cada bimestre.

Cuanto la autoridad fiscal compruebe que varias familiar habitan un apartamento o vivienda cuyo valor catastral conforme a lo previsto en

proporcionará al contribuyente en los formatos oficiales autorizados. Estas propuestas contendrán la determinación del consumo de agua y de los derechos correspondientes, no tendrán el carácter de resoluciones fiscales y, por tanto, no relevarán al contribuyente de la obligación de presentar sus declaraciones. En caso de ser aceptadas por los usuarios, serán presentadas en las oficinas autorizadas. En el supuesto contrario, procederán a determinar su consumo y pagar los derechos respectivos en los términos señalados en el presente artículo.

En el caso de tomas de agua, de uso no doméstico, los contribuyentes deberán pagar ante las oficinas autorizadas los derechos correspondientes. Cuando los contribuyentes omitan la determinación y declaración del derecho correspondiente a su consumo, o bien declaren consumos menores a los determinados por la autoridad competente, ésta determinará y liquidará los derechos omitidos con los recargos y sanciones que correspondan;

III. La autoridad fiscal asignará una cuenta:

- a) Para cada una de las tomas generales en el predio;
- b) Para cada una de las ramificaciones internas correspondientes a cada apartamento, vivienda o local en régimen en condominio; y

c) Para cada una de las ramificaciones internas correspondientes a cada apartamento, vivienda o local en regímenes distintos al condominio, a solicitud de todos los usuarios o del propietario del inmueble, previo dictamen técnico de la autoridad;

IV. Cuando exista medidor, la determinación de los consumos realizados por los usuarios será a partir de los registros de los consumos de la o las tomas generales y, en su caso, de las ramificaciones internas.

Tratándose de inmuebles que cuenten con más de una toma y número de cuenta, o cuando dos o más tomas alimenten el mismo sistema hidráulico o a inmuebles colindantes de un mismo usuario, se aplicará la tarifa correspondiente a la suma de los consumos de dichas tomas. Los contribuyentes al determinar, declarar y pagar sus consumos de agua, o la autoridad al emitir las boletas, aplicarán el procedimiento; una vez obtenido el monto del derecho a pagar, éste será prorrateado entre el número de tomas que sirvieron para la sumatoria de consumos, de acuerdo a los m³ de consumo de cada una;

V. En los inmuebles en régimen de condominio que tengan varios apartamentos, viviendas y locales y en los de régimen distinto al de condominio con cuentas individuales asignadas:

a) Cuando exista medidor individual para cada apartamento, vivienda o local y cuenten con medidor o medidores generales, se emitirá una boleta para cada uno de los medidores individuales, aplicando la tarifa que corresponda, según el uso que proceda. Asimismo, el remanente que resulte de determinar el consumo de la toma o tomas generales menos el consumo total de los condóminos, será prorrateado entre los mismos usuarios en partes iguales, incluyendo el cargo de la prorrata en las boletas de cada unidad, según el uso que corresponda;

b) Cuando no existan medidores individuales y se cuente con medidor en toma general o tomas generales, el consumo será dividido entre el número de departamentos, viviendas o locales que se encuentren habitados u ocupados, al volumen de consumo así determinado se le aplicará la tarifa que corresponda según el uso que proceda y se emitirá una boleta por cada apartamento, vivienda o local, sin que lo anterior se considere como una excepción a lo dispuesto por la fracción I del artículo 200 de este Código;

c) Cuando cuenten con medidor en la toma o tomas generales y la instalación hidráulica de por lo menos una unidad no permita la instalación de medidor individual en cada apartamento, vivienda o local, el consumo de sus unidades medidas será restado del consumo total de

la toma o tomas generales y la diferencia será prorrateada entre las unidades sin medidor, emitiéndose una boleta por cada unidad con el consumo así determinado y de acuerdo al uso que corresponda; y

d) En los inmuebles que tengan varios apartamentos, viviendas o locales, o unidades que cuenten con medidores individuales y que no cuenten con medidor en la toma o tomas generales, el consumo o consumos por las áreas comunes que no sean registrados se pagarán a prorrata entre los usuarios aplicándose la tarifa del uso que proceda prevista en el artículo 196, fracción II de este Código;

VI. En los inmuebles distintos al régimen en condominio que tengan varios apartamentos, viviendas o locales:

a) Cuando exista medidor individual en cada apartamento, vivienda o local, y cuenten con medidor o medidores generales, se aplicará lo dispuesto en el inciso a), fracción V que antecede.

b) Cuando no existan medidores individuales y cuenten con medidor en la toma o tomas generales, el consumo que corresponda a la toma o tomas generales será dividido entre el número de apartamentos, viviendas o locales, que sean servidos por la toma o tomas de que se trata y al volumen de consumo así determinado se le aplicará la tarifa que corresponda según el uso que proceda, emitiéndose una sola

boleta, salvo la asignación posterior de cuentas individuales, sin que lo anterior se considere como una excepción a lo dispuesto por la fracción I del artículo 200 de este Código; y

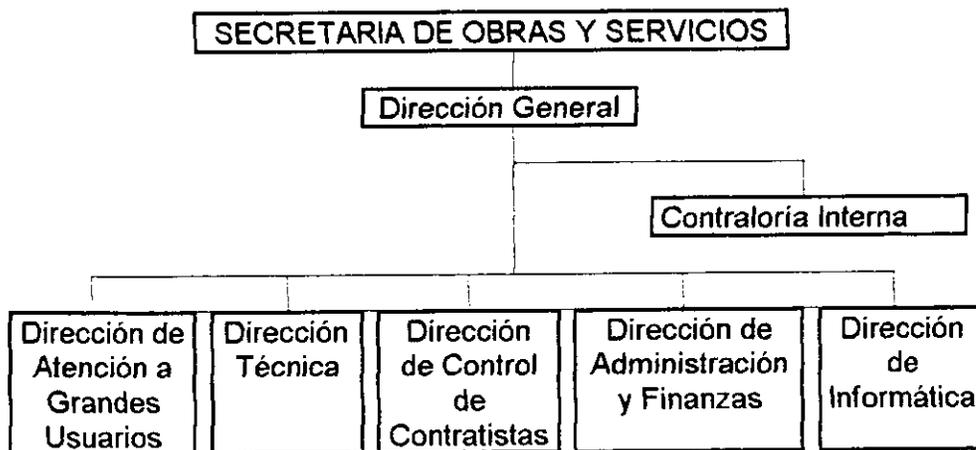
c) Cuando cuenten con medidor en la toma o tomas generales y la instalación hidráulica de por lo menos una unidad no permita la instalación de medidor individual en cada apartamento, vivienda o local, el consumo de sus unidades medidas será restado del consumo total de la toma o tomas generales y la diferencia se dividirá entre las unidades sin medidor; al volumen de consumo así determinado, se le aplicará la tarifa que corresponda según el uso que proceda y se emitirá una sola boleta por la diferencia de consumo, salvo la asignación posterior de cuentas individuales; y

VII. En los inmuebles que tengan varios apartamentos, viviendas o locales o unidades en condominio, que cuenten con medidores individuales y que no cuenten con medidor en la toma o tomas generales, el consumo o los consumos por las áreas comunes que no sean registrados se pagarán a prorrata entre los usuarios aplicándose la tarifa del uso que proceda prevista en el artículo 196, fracción II, de este Código.

3. ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES

ORGANO DIRECTIVO	Personas
*Dirección General	10
ORGANOS SUSTANTIVOS	
* Dirección de Atención a Grandes Usuarios	140
* Dirección Técnica	122
* Dirección de Control de Contratistas	<u>32</u>
	294
ORGANOS DE APOYO	
* Dirección de Administración y Finanzas	44
* Dirección de Informática	<u>30</u>
	74
ORGANO DE CONTROL	
* Contraloría Interna	<u>10</u>
TOTAL	38

ORGANIGRAMA



A continuación comentaremos en forma breve las principales funciones que llevan a cabo cada una de estas unidades de trabajo, las cuales se realizan en forma coordinada y secuencial para lograr cumplir con los objetivos de la Comisión.

SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS

Es el órgano rector inmediato a quien reporta la Comisión. El 25 de octubre de 1995, mediante el acuerdo de la Administración Pública del Distrito Federal, la Comisión de Aguas quedó inscrita a la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal, quien autoriza los programas, metas y presupuesto económico para cada ejercicio fiscal a la Comisión de Aguas del D.F., a fin de que ésta cumpla con su cometido.

DIRECCION GENERAL

Le corresponde dictar las políticas internas de Operación, Administración y Coordinación bajo las cuales deben desarrollarse las actividades y procedimientos por cada área para ejercer las atribuciones y cumplir con las disposiciones que señala el Decreto de Creación de la Secretaría de Obras y Servicios, de las demás leyes, ordenamientos y reglamentos de carácter público con las que se tiene relación.

CONTRALORIA INTERNA

Lleva a cabo la revisión total de las operaciones de la Comisión evaluando que estas se apeguen a la normatividad vigente, apoya y orienta a la Dirección General y Directores de Área para detectar y minimizar los errores en el trabajo con la finalidad de que la dependencia pueda alcanzar un alto nivel de claridad y honestidad, para tal efecto, plantea observaciones las cuales vigila que se apliquen hasta su corrección.

DIRECCION DE ATENCION A GRANDES USUARIOS

Está a su cargo la recaudación del consumo de agua por parte de los usuarios del Distrito Federal, mantiene permanentemente

actualizado el padrón de usuarios y vigila que cumplan correctamente con sus obligaciones relacionadas con los derechos por el suministro de agua, así como ejercer control sobre cuentas de pozos y recaudación de los derechos de descarga a la red hidráulica secundaria.

Proporciona atención personalizada a la ciudadanía que acude a efectuar aclaraciones o solicitar información relacionada con estados de cuenta de adeudos, multas, recargos, etcétera. Para tal efecto cuenta con la Subdirección de Operaciones, ubicada en el 1er. Piso, así como con un Centro Dinámico de Cobro en el 14º piso y 23 agencias ubicadas estratégicamente en cuatro zonas de tipo urbano que integran el territorio en el Distrito Federal, las cuales son operadas mediante las empresas contratistas:

Zona "A" (Zona Norte) Azcapotzalco, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero, con la empresa Servicios de Agua Potable, S.A. de C.V.

Zona "B" (Zona Oriente) Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco y Venustiano Carranza, con Industrias de Agua de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

Zona "C" (Zona Poniente) Alvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Tlalpan, con Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de C.V.

Zona "D" (Zona Sur) Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, con Agua de México, S.A. de C.V.

Adicionalmente se encarga de efectuar cobros vía requerimientos y procedimientos legales para recuperar adeudos del público moroso.

Para atender al público usuario la Comisión cuenta con los siguientes locales ubicados dentro de sus oficinas centrales, los cuales atienden de las 9:00 hrs. a las 18:30 hrs. de lunes a viernes, y en los casos de término de bimestre, los sábados de las 9:00 a las 14:00 hrs.

Mezzanine:	Subdirección de Operaciones
8º Piso ala B:	Dirección de Atención a Grandes Usuarios
14º Piso ala A:	Centro Dinámico de Cobro
14º Piso ala B:	Control de Ingresos y Lecturistas.

DIRECCION TECNICA

Le corresponde la Planeación Hidráulica de la ejecución de los trabajos de Obra Pública en el Distrito Federal que ha de ejecutarse cada año, utilizando tecnología de punta, entre las principales actividades se encuentra la detección y supresión de fugas en la red primaria y secundaria, instalar medidores nuevos, darle mantenimiento a medidores instalados, sustitución de ramales, rehabilitar redes secundarias, determina los recargos y multas a usuarios cuando dañan los medidores o dejan de pagar algún otro derecho relacionado con instalaciones de agua potable.

DIRECCION DE CONTROL DE CONTRATISTAS

Establece y formaliza legalmente la negociación para firma de los contratos específicos y de los anexos de ejecución entre la Comisión y los Contratistas que han de ejecutar los programas de Obra Pública y proyectos de agua del Distrito Federal, conforme al Programa Operativo Anual en coordinación con las Direcciones Técnica e Informática, supervisando su cumplimiento en los avances físicos financieros así como recibiendo las obras conforme se van terminando.

DIRECCION DE ADMINISTRACION Y FINANZAS

Asegura el manejo eficiente de las operaciones Administrativas y Financieras de la Comisión, por lo que, en cumplimiento a la normatividad establecida por la administración pública elabora el presupuesto de la Dependencia, controla el ejercicio del mismo e informa de sus avances, de acuerdo a la ejecución de los programas asignados a la Comisión de Aguas del Distrito Federal.

Representa la función de apoyo hacia las demás áreas en cuanto a las siguientes actividades: contratación de personal, capacitación, pago de sueldos y honorarios, control de vacaciones, credenciales, dotación de mobiliario y equipo, papelería, servicio de copiado, engargolado, transporte, estacionamientos, gasolina, mantenimiento a las oficinas, baños, pasillos, custodia de archivo muerto, adquisiciones en general y pagos a proveedores y contratistas.

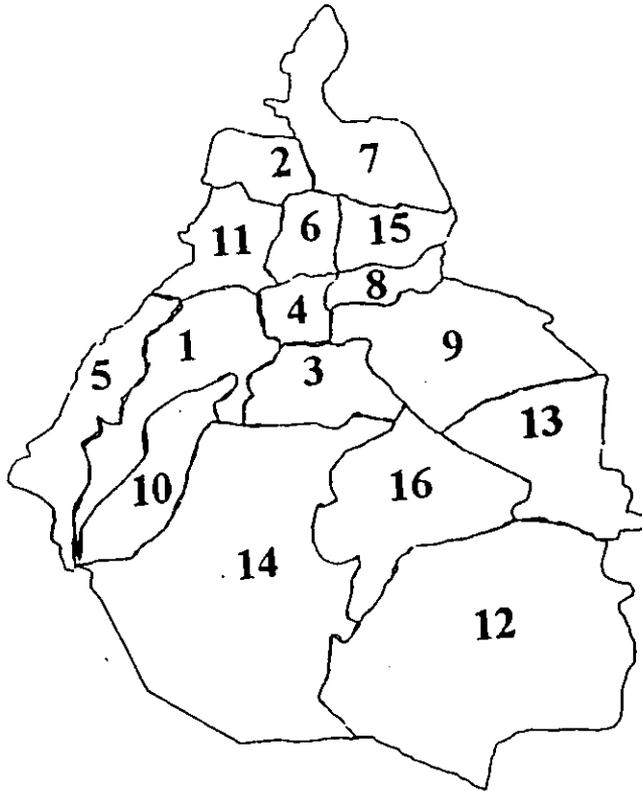
DIRECCION DE INFORMATICA

Tiene a su cargo la operación de los sistemas de cómputo de la Comisión en donde se lleva el control del padrón de usuarios de consumo de agua potable, emitiéndole las boletas para que se pueda

efectuar el pago, valida los avances de obra pública que ejecutan los contratistas conforme a los programas, proporciona mantenimiento a los equipos de cómputo instalados en las oficinas administrativas, emite reportes estadísticos sobre la recaudación, diseña nuevos sistemas para eficientizar el registro de las operaciones que realizan las demás Direcciones de la Comisión.⁵⁷

⁵⁷ Cfr. Comisión de Aguas del Distrito Federal. "Aqua, una nueva estrategia de vida en el Distrito Federal". México, Septiembre de 1999, págs. 3-14

OFICINAS DE ATENCION AL PUBLICO



1. ALVARO OBREGON

- PLAZA OBSERVATORIO
 AV. OBSERVATORIO # 457, LOCAL SUB
 ANCLA "2", COL. LAS AMERICAS.
 - C. COMERCIAL PLAZA INN
 AV. INSURGENTES SUR #1971,
 LOCAL 160, COL. GUADALUPE INN.
 TEL. 5488 20 00

2. AZCAPOTZALCO

CENTRAL # 4, COL. SAN BERNABE.
 TEL. 5722 7777

3. COYOACACAN

- ESTRELLA CEFEDA # 40,
 COL. PRADOS DE COYOACAN.
 - AV. DIV. DEL NORTE # 2515,
 COL. DEL VALLE. TEL 5237 3888

4. BENITO JUAREZ

MIER Y PESADO # 210-1, COL. DEL
 VALLE. TEL 3237 8888

5. CUAJIMALPA

JOSE MA. CASTORENA #324, LOCAL 8.
 COL. CUAJIMALPA. TEL. 5488 2000

6. CUAUHTEMOC

- CENTRO DINAMICO DE COBRO (CADF)
 IZAZAGA # 89, 8º PISO, COL. CENTRO
 HISTORICO. TEL 5728 0000
 - TOMAS ALVA EDISON # 176,
 COL. SAN RAFAEL.
 TEL. 5722 7777

- AV. QUINTANA ROO # 141,
 COL. CONDESA, TEL. 5722 7777

7. GUSTAVO A. MADERO

- C. COMERCIAL TORRES LINDAVISTA
 - AV. OTHON DE MENDIZAVAL OTE. 343
 LOCAL 3 Y 4D, COL. NUEVA INDUSTRIAL
 VALLEJO.
 - AV. MOTEVIDEO #82, COL. TEPEYAC
 INSURGENTES.
 - EDO. DE CHIHUAHUA # 69, COL.
 PROVIDENCIA. TEL. 5722 7777

8. IZTACALCO

AV. THE # 820,
 COL. GRANJAS MEXICO
 TEL. 5237 3888

9. IZTAPALAPA

- CALLE 10 # 167, COL. AMPL.
 G. SAN ANTONIO.
 - CALZ. ERMITA IZTAPALAPA # 2393
 COL. SANTA CRUZ MEYEHUALCO.
 - LOMAS ESTRELLA
 AV. TLAHUAC # 4746, LOCALES 22-29
 COL. GRANJAS ESTRELLA.
 TEL. 5629 2400

10. MAGDALENA CONTRERAS

AV. SAN BERNABE # 327, COL. SAN
 JERONIMO LIDICE. TEL. 5488 2000

11. MIGUEL HIDALGO

PLAZA GALERIAS
 AV. MELCHOR OCAMPO # 193,
 LOC. F-03,
 COL. VERONICA ANZUREZ.
 TEL. 5488 2000

12. MILPA ALTA

CONSTITUCION # 57, 1er. PISO,
 BARRIO LOS ANGELES TEL 5629 2400

13. TLAHUAC

AV. TLAHUAC # 5618, COL. LA NOPA-
 LERA. TEL. 5629 2400

14. TLALPAN

C. COMERCIAL MARKET PLACE
 PROL. DIV. DEL NORTE #4581,
 COL. CHIMALI, TEL. 5488 2000

15. VENUSTIANO CARRANZA

CONGRESO DE LA UNION # 444
 COL. MAGDALENA MIXUCA.
 TEL. 5237 3888

16. XOCHIMILCO

REDENCION # 50, ESQ. CON MAIZ
 COL. RESIDENCIAL XOCHIMILCO
 TEL. 5488 2000

Por otro lado, es el artículo 3º, del Decreto que crea a la Comisión de Aguas del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el que nos enmarca las atribuciones con que cuenta la misma y que a la letra nos señala:

“Artículo 3º.- Para la realización de su objeto, la Comisión de Aguas del Distrito Federal, contará con las siguientes atribuciones:

I. En coordinación con la Secretaría General de Obras del Departamento, prestar el servicio público de agua potable, drenaje y de tratamiento y reuso de aguas residuales en el Distrito Federal, en los términos del presente Decreto, así como ejercer las atribuciones que al Departamento del Distrito Federal le confieren las leyes y reglamentos aplicables en la materia;

II. Participar en la elaboración de la política hidráulica y en la formulación de los programas hidráulicos relativos al Distrito Federal;

III. Proponer los criterios, normas y lineamientos para unificar y dar congruencia a las acciones y programas relacionados con el agua en el Distrito Federal;

IV. Operar, conservar y desarrollar la infraestructura hidráulica, así como administrar los recursos que le asigne el Departamento del

Distrito Federal o cualquier otra dependencia o entidad pública, para el cumplimiento de su objeto;

V. Formular, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal y de la Administración Pública Federal, los estudios y programas relacionados con el servicio público a que se refiere la fracción I de este artículo y ejecutar, en su caso, dichos programas y las obras que al efecto sean necesarias;

VI. Coadyuvar con la Comisión Nacional del Agua, en la fijación de las normas técnicas para la operación de pozos en el Distrito Federal, aportándole al efecto los elementos técnicos correspondientes, así como expedir las licencias para la realización de obras de mantenimiento para su operación;

VII. Estudiar, analizar, proponer y, en su caso, llevar a cabo los actos y medidas administrativas que permiten la optimización del servicio público a su cargo;

VIII. Elaborar el patrón de usuarios del servicio público a su cargo;

IX.- Opinar sobre los criterios que las autoridades competentes

incluyan en las normas a que se deben sujetar las descargas de aguas residuales sobre cuerpos de agua, propiedad de la Nación;

X. Coadyuvar con la Secretaría de Salud en la medición y control de las condiciones y de la calidad del agua potable abastecida en el Distrito federal;

XI. Proponer, con base en los estudios respectivos, a las autoridades correspondientes, las cuotas que habrán de aplicarse en el servicio público de su competencia y determinar aquéllas que correspondan, cuando el servicio se preste a través de terceros;

XII. Participar en las negociaciones con la Comisión Nacional del Agua, para el suministro de agua en bloque para el Distrito Federal;

XIII. Apoyar a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en el cobro por el uso, suministro y aprovechamiento del agua que provea a los propietarios o poseedores por cualquier título, de los inmuebles en que se encuentran instaladas tomas de agua, así como suspender el suministro de agua de uso no doméstico y racionalizarlo en el caso de la de uso doméstico, cuando se deje de cubrir el pago correspondiente, en los términos de la legislación aplicable;

XIV. Instalar y mantener los dispositivos que considere

necesarios para llevar a cabo la medición y registro de los consumos realizados por los usuarios;

XV. Celebrar los convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de su objeto;

XVI. Regular y racionalizar el suministro de agua a los usuarios cuando por causas de fuerza mayor el abastecimiento sea insuficiente, y

XVII. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.”

“Con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus atribuciones, la Comisión de Aguas del Distrito Federal contará con un Consejo Directivo, que estará integrado por el Secretario General de Planeación y Evaluación, quien lo presidirá, y por los Secretarios Generales de Gobierno, de Obras y de Coordinación Metropolitana; así como por el Oficial Mayor y el Tesorero, todos del Departamento del Distrito Federal. El Contralor General del propio Departamento asistirá a las sesiones del Consejo Directivo, como invitado permanente.

Por cada miembro titular del Consejo habrá un suplente, el cual será un Director General o su equivalente.

El Consejo Directivo podrá invitar a sus sesiones a representantes de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal que realicen actividades relacionada con su objeto". (artículo 4º).

"El Consejo Directivo tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales en materia de agua para el Distrito Federal y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el órgano desconcentrado en esta misma materia;

II. Establecer los lineamientos generales a los que deberá sujetarse el órgano desconcentrado en lo relativo a su productividad, finanzas, desarrollo tecnológico y administración general;

III. Aprobar los mecanismos de coordinación y colaboración institucionales, así como los de concertación con los sectores social y privado para el cumplimiento de su objeto;

IV. Sancionar los anteproyectos de programas y presupuestos del órgano desconcentrado y someterlos a la aprobación del Jefe del Departamento del Distrito Federal;

V. Verificar y asegurar que exista la debida congruencia entre los recursos financieros asignados y los programas autorizados, relacionados con el agua, de manera que se garantice la transparencia de los primeros y la ejecución de los segundos;

VI. Aprobar los lineamientos generales para la suscripción de los convenios y contratos necesarios para el cumplimiento del objeto del órgano desconcentrado, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VII. Analizar y aprobar, en su caso, el informe anual que rinda el Director General;

VIII. Aprobar los manuales de organización interna, procedimientos y servicios que preste el órgano desconcentrado;

IX. Acordar la creación de comités o grupos de trabajo especializados para el mejor desempeño de las funciones del órgano desconcentrado;

X. Determinar los sistemas y procedimientos tanto de carácter técnico, como para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del órgano desconcentrado, de acuerdo a sus programas y objetivos;

XI. Proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal los nombramientos de los servidores públicos de nivel inmediato inferior al del Director General del órgano desconcentrado; y

XII. Las demás que le señalen sus reglas de organización y funcionamiento, las cuales serán aprobadas por el propio Consejo.”
(artículo 5º)

“El Consejo Directivo del órgano desconcentrado celebrará sesiones ordinarias, por lo menos una vez cada dos meses, y extraordinarias, cada vez que sea convocado por su Presidente. El Consejo sesionará válidamente con la asistencia de cuatro de sus miembros, inclusive si entre ellos se encuentran un suplente. Las decisiones del Consejo serán tomadas por mayoría de votos. El Presidente tendrá voto de calidad, en caso de empate. El Director General del órgano desconcentrado tendrá voz, pero no voto.” **(artículo 6º).**

“El órgano desconcentrado a que se refiere el presente Decreto, estará a cargo de un Director General quien será nombrado y removido

por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República.” (artículo 7º).

“El Director General tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones que al órgano desconcentrado le otorga el presente Decreto, así como las demás leyes y reglamentos que rijan la materia;

II. Formular y someter a la consideración del Consejo Directivo los anteproyectos de programas y presupuestos del órgano desconcentrado, para la autorización del Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como ejercerlos de conformidad con las disposiciones aplicables;

III. Proponer al Consejo Directivo los sistemas y procedimientos tanto de carácter técnico, como para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del órgano desconcentrado, de acuerdo a sus programas y objetivos, y de conformidad con las disposiciones aplicables;

IV. Elaborar y proponer al Consejo Directivo los manuales de organización interna, procedimientos y servicios que preste el órgano desconcentrado;

V. Suscribir los convenios y contratos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del órgano desconcentrado a que se refiere el presente Decreto, de acuerdo a los lineamientos generales que al efecto apruebe el Consejo Directivo, y de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Rendir al Consejo Directivo un informe anual de actividades del órgano desconcentrado, y

VII. Las demás que le confiera el Jefe del Departamento del Distrito Federal y las disposiciones legales aplicables." (artículo 8º)

A continuación, nos corresponde hacer mención de cada una de las funciones que lleva a cabo la Comisión de Aguas del Distrito Federal:

1) Racionalizar en forma más efectiva el consumo de agua potable en el Distrito Federal.

2) Reducir el volumen de agua potable que el Departamento tenga que extraer del acuífero para satisfacer la demanda por dicho líquido.

3) Mejorar el mantenimiento y conservación de las redes secundarias y los elementos accesorios a ellas, así como que se realicen las adaptaciones técnicas necesarias para su mejor funcionamiento.

4) Ampliar las redes secundarias, en función de la demanda justificada existente y previsible, de conformidad con las obligaciones que tiene el Departamento.

5) Aprovechar los medios con los que cuenta el Departamento para prestar el servicio de agua potable y drenaje.

6) Incrementar la recaudación de derechos por el uso, suministro y aprovechamiento de agua potable en función de los requerimientos financieros necesarios para prestar adecuadamente el servicio.

7) Garantizar que los particulares que auxilien al Departamento y le presten servicios relacionados, asuman, en un momento determinado, cuando así lo requiera el Departamento y lo acepten los particulares, la gestión, por cuenta y orden del Departamento, total o parcialmente, de otros servicios íntimamente ligados al abastecimiento domiciliario de agua potable, en las condiciones que se regulen en el presente o futuros procedimientos de contratación y dentro del marco legislativo vigente en cada momento.

8) Garantizar el ejercicio por el Departamento y la Comisión de sus facultades y atribuciones administrativas, para salvaguardar la prestación del servicio de agua potable, drenaje, control y estrategia general del mismo.

9) Llevar a cabo el levantamiento del padrón de usuarios; la regularización de tomas y medidores; el levantamiento de catastro de las redes primarias y secundarias de agua potable, agua residual tratada y de las redes secundarias de drenaje; suministros, obras y servicios que requiera, de tiempo en tiempo, el Departamento del Distrito Federal.

10) Realizar el procesamiento de solicitudes de servicio e instalación de nuevas tomas; la lectura de consumos y el procesamiento de la información relacionada con la lectura de consumos; el soporte técnico para la determinación de los derechos, emisión y distribución de boletas; la recepción de los derechos del servicio de agua potable y drenaje; y el mantenimiento, la reparación y reposición de medidores; así como, obras, suministros y servicios que requiera, de tiempo en tiempo, el Departamento.

11) Operar el sistema de distribución de agua potable; la detección y reparación de fugas visibles y no visibles de agua potable; el desazolve de la red secundaria de drenaje; el mantenimiento,

rehabilitación y aplicación de redes secundarias de agua potable, drenaje y sus accesorios; obras, suministros y servicios que requiera, de tiempo en tiempo, el Departamento.⁵⁸

⁵⁸ Cfr. Comisión de Aguas del Distrito Federal. *ob. cit.*, págs. 6 y 7.

CAPITULO IV

EL DESABASTO DE AGUA POTABLE EN EL DISTRITO FEDERAL

1. ANTECEDENTES

El sistema hidráulico de la Ciudad de México, es un servicio público cuya demanda ha ido creciendo siempre en forma paralela con el crecimiento de su población.

Fue en el año de 1325 cuando el pueblo de los aztecas fundó, a 2240 metros sobre el nivel del mar, en un llano rodeado por lagos y sierras de más de 5000 m. de altura, la Gran Tenochtitlán. Época que se caracterizó por alternada escasez de agua e inundaciones.

En la época prehispánica y colonial que se extendió a fines del siglo XVIII, se caracterizó por la fluctuación en los niveles de los lagos ocasionando inundaciones, esto provocó la construcción de un dique de 16 km. de longitud para proteger a la Ciudad de inundaciones. En 1608 se construyó un túnel en la zona de Nochistongo, localizado al noroeste del Valle de México, dejando de ser una cuenca cerrada al contar con su primera salida artificial. Sin embargo, poco tiempo después ocurrieron derrumbes por falta de revestimiento, se decidió sustituirlo por una zanja que se concluyó en 1789 y dio salida permanente al río Cuautitlán.

En 1856, las inundaciones eran cada vez más alarmantes, por lo que se emprendieron nuevas obras de desagüe como el Gran Canal del Desagüe y el Túnel de Tequisquiac, con lo cual quedó concluida en 1900 la segunda salida artificial.

El abastecimiento de agua proporcionado por los manantiales resultó insuficiente, por lo que empezaron a perforar pozos someros; en 1847 existían casi 500 pozos, más de 1000 en 1856. Posiblemente el hundimiento en la ciudad haya empezado en esas fecha a juzgar por las nivelaciones realizadas en 1891 a 1895, las cuales registraron un descenso de 5 cm. por año. Además la presión del acuífero disminuyó a causa de la extracción, y en consecuencia, también se redujo el caudal de los manantiales de Chapultepec.

La extracción de pozos debió incrementarse hasta 1936 a 1944 ya que se advierte una deficiencia por satisfacer la demanda de una población que crecía rápidamente, y en ese lapso el gobierno de la ciudad inició la perforación de los primeros 93 pozos profundos; lo

anterior ocasionó que el hundimiento en el centro de la ciudad se incrementara a 18 cm. por año entre 1938 y 1948.⁵⁹

El déficit en el abastecimiento de agua en la ciudad, hizo que en 1942 se iniciaran las obras para captar los manantiales del río Lerma. En 1951 se perforan 10 pozos municipales profundos. En 1954 se suspendieron los permisos para perforar pozos particulares. No obstante, en 1955 hubo necesidad de perforar 10 pozos municipales y, a pesar de que en 1957 se inauguró el acueducto de los pozos Chiconautla y en 1958 el de los pozos de Peñón, entre 1960 y 1967 se perforaron alrededor de otros 50 pozos municipales, algunos alejados de la ciudad pero otros estaban en zonas arcillosas, por lo que también se causaron hundimientos.

A pesar de las acciones tomadas, la demanda de la ciudad no quedaba satisfecha. Los manantiales de Xochimilco debieron bombearse hasta agotarlos, y en 1964 hubo que perforar en esa zona baterías de pozos para suplir el caudal de los manantiales; en 1967 se incrementó la aportación proveniente del Lerma mediante nuevas baterías de pozos;

⁵⁹ Cfr. Textos. ob cit., pág. 15

en 1973 se perforaron más pozos en el área de Xochimilco; en 1977 entró la red de abastecimiento del caudal de los pozos perforados por la Comisión de Aguas del Valle de México en el sur y norte de la ciudad.

Se inician las transferencias de agua al Valle de México desde cuencas lejanas, como la que se efectúa mediante la primera etapa del proyecto Cutzamala.⁶⁰

Aún con la importación de un volumen significativo de agua, mediante obras de grandes dimensiones, para traerla de las cuencas del Lerma y del Cutzamala, las principales fuentes de abastecimiento fueron y siguen siendo los acuíferos del Valle de México. Estos forman parte de un sistema regional de flujo en el cual los macizos montañosos funcionan como receptores de recarga natural y transmiten el agua infiltrada hacia la parte baja de la cuenca.

Conforme al patrón hidrodinámico de las cuencas cerradas, en el Valle de México el agua circulaba hacia los grandes lagos que

⁶⁰ *Ibidem.* pág. 16

ocupaban sus porciones más bajas, donde tenía lugar la mayor parte de la descarga natural del acuífero, por evapotranspiración.

Particularmente, la explotación intensiva de los acuíferos ha provocado abatimientos piezométricos en varias decenas de metros, ocasionando agotamiento de manantiales, desecación de lagos y el asentamiento de terreno; adicionalmente, las descargas de aguas residuales a cauces y terrenos permeables, las fugas de la red de alcantarillado y la lixiviación de residuos sólidos, han contaminado los acuíferos en amplias zonas del Valle de México.

Si bien es cierto que el Valle de México fue un modelo de eficiencia hidráulica, el acelerado crecimiento de las demandas, las limitaciones de su oferta y el deterioro de su calidad, proveen una crisis por escasez de este líquido si persistimos en su explotación, creyendo que el agua es inagotable. Debemos tener presente que ante un consumo de 58 metros cúbicos por segundo, extraídos de los mantos acuíferos del Valle de México en casi un 70%, el equilibrio hidráulico del Valle se ha perdido, generando disminución en la capacidad de

suministros, contaminando los acuíferos y acelerando el hundimiento de la ciudad de México.

A consecuencia de la acción combinada y destructiva de los plaguicidas, los vertidos de aguas residuales industriales y domésticas, los plásticos y otros residuos urbanos, se ha deteriorado la calidad del agua en los ríos, lagos, embalses y algunos acuíferos.

De acuerdo con estudios realizados, en el territorio nacional se dispone de agua suficiente para sustentar el desarrollo actual y futuro, siempre y cuando promovamos el desarrollo industrial en los sitios donde ésta abunda y seamos capaces de aprovecharla racionalmente en zonas como el Valle de México, donde la extracción del agua no debe de rebasar el "rendimiento seguro" del acuífero, para evitar condiciones de sobreexplotación que implica abatimiento progresivo de niveles del aguas y sus efectos colaterales.

Llegar a altos consumos de agua, sin modificar la cultura del usuario doméstico y sin reordenar y modernizar tecnológicamente la industria y los servicios, provocará una presión mayor sobre los mantos

acuíferos del Valle de México. Traer agua, en esos volúmenes, de cuencas o ríos de otras regiones, significaría grandes deterioros a los ecosistemas, independientemente del requerimiento de enormes inversiones.

Desde el punto de vista técnico, el problema del agua es ampliamente conocido, así como las diversas opciones de solución. Lo que faltaría es encontrar de manera conjunta una forma de administración del agua para su manejo eficiente, económicamente sano y con la capacidad legal y financiera de impulsar una nueva cultura del uso de agua que privilegie el consumo doméstico e induzca el uso de aguas tratadas por parte de la industria y para la producción agropecuaria.

En el problema del manejo del agua, como en muchos otros, no puede pensarse en soluciones parciales o en acciones aisladas. Se requiere una política a nivel nacional y una estrategia metropolitana para establecer nuevas estructuras políticas y administrativas, que den coherencia y favorezcan soluciones conjuntas.⁶¹

⁶¹ *Ibidem.* pág. 17.

En resumen de 1970 a 1990 e incluso desde los sesenta, diversos factores han contribuido al agravamiento del problema del agua. Algunos problemas que enfrenta la zona metropolitana de la Ciudad de México con respecto a este recurso son: la sobreexplotación del acuífero del Valle, hundimientos en gran parte de la ciudad, baja calidad del agua extraída, desigualdad en la distribución de los caudales, incremento en los costos de operación y del subsidio, combinados con un desperdicio del recurso por parte de los usuarios.⁶²

⁶² Idem.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El acelerado crecimiento poblacional de la ciudad, junto con el hundimiento del suelo y la dependencia de fuentes de abastecimiento cada vez más lejanas, dificultan la prestación del servicio de agua potable con la cantidad, calidad, oportunidad y eficiencia que exigen los usuarios y las propias necesidades del desarrollo.

El proceso de conurbación en la ciudad de México ha constituido un mecanismo de presión demográfica desde la periferia compuesto de dos elementos complementarios: por una parte las continuas migraciones debido a la gran atracción que ejercen las ciudades sobre las zonas rurales y por otra parte, la desigual distribución de la riqueza y la concentración de la renta urbana, misma que obliga a los individuos a establecerse en las afueras donde es menos costosa, aparentemente, la sobrevivencia inmediata.

En buena medida, la periferia de la ciudad de México creció a partir de los años sesentas, como producto de una expansión demográfica importante. El impacto de nuevos asentamientos humanos

se dejó sentir en lo inmediato, pero es un hecho que los recursos forestales y una gran zona dedicada a las actividades agrícolas fueron absorbidas por la expansión urbana, afectando los ecosistemas de la zona oriente y norte de la ciudad. Además esos nuevos asentamientos comenzaron a planear demandas de infraestructura y servicios que tarde o temprano había que atender, con costos muy altos en términos económicos y políticos.

Actualmente, la tercera parte de la población del área urbana vive en los municipios del Estado de México; no obstante, la mayoría de ella labora en el Distrito Federal y utiliza su infraestructura urbana.

Ejemplo de ello se da a partir del Municipio de Tlalnepantla, donde se inicia el desbordamiento de la ciudad de México. Le siguieron los municipios de Naucalpan, Ecatepec, Chimalhuacán y Nezahualcoyotl. Hacia la década de los sesentas se incorporan a la zona conurbada los Municipios de La Paz, Atizapán de Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan. De esta manera, a principios de la década de los ochentas, el área metropolitana presentaba una gran extensión geográfica con un enorme flujo de población.

Por lo anterior, podemos comprender que, la demanda siempre ha sido mayor que la oferta, sobre todo por el problema que existe al intentar atender la demanda en terrenos que dificultan la construcción de infraestructura adecuada.⁶³

Se debe actuar sobre los factores que impiden el acceso al líquido en calidad y volumen de la población, cuidando no desequilibrar más la región, siendo los aspectos a tratar:

CUOTAS. El agua en el Distrito Federal se cobra principalmente por el sistema de cuotas fijas, que no son sensibles a los volúmenes de consumo. Estas cuotas están fijadas a un nivel significativamente menor a los costos de abasto.

PRECIOS. La fijación de precios del recurso, que en la mayoría de los casos ha obedecido más a criterios políticos que económicos, ha dado como resultado tarifas muy por debajo de los costos y la consiguiente descapitalización de una industria cada vez más

⁶³ *Ibidem.* págs. 25 y 26.

fragmentada, incapaz de aprovechar las economías de escala y de atraer administradores expertos.

Comúnmente los precios al consumidor del agua potable se encuentran por debajo de su costo marginal.

TOMAS DE AGUA NO REGISTRADAS EN EL SISTEMA DE COBRO. Se calcula que del total de tomas que existen en la entidad, sólo se tienen registradas el 60%. No cuenta con los suficientes medidores instalados ni con los sistemas administrativos necesarios para llevar a cabo un cobro efectivo del agua sobre bases de consumos medidos.

PADRON. El padrón de usuarios incompleto, contribuye a que las percepciones por concepto de agua sea menor a los gastos de producción.

FUGAS QUE TIENE LA RED. Esto debido a las fugas por obsolescencia de la red de distribución, el deterioro de las instalaciones, el mantenimiento diferido por el alto costo de reparación y los

hundimientos de terreno. Deben añadirse las pérdidas que se tienen en el trayecto de distribución del agua desde sus fuentes hasta llegar a los consumidores.

FUENTES. El agua del río Cutzamala es onerosa –dados los altos costos de bombeo- y políticamente sensible, ya que reduce la disponibilidad de agua de otras entidades sin que haya una adecuada contraprestación económica. Sin embargo, el manto está siendo sobreexplotado; de no revertirse esta situación se llegará inevitablemente al agotamiento de los mantos, continuando el hundimiento de la ciudad.

ABASTO. Es irregular durante las temporadas de sequía y su calidad es poco satisfactoria. El agua está desigualmente distribuida geográficamente, temporal y poblacionalmente.

CARENCIAS. De cada diez mexicanos, cuatro carecen de agua potable, en las zonas residenciales se consume casi el doble que en las populares, la clase media consume entre un 20 y un 30% más que la clase popular.

CONTAMINACION. La concentración de los asentamientos humanos irregulares que carecen de servicios de drenaje, que al instalarse en zonas rocosas y permeables, producen aguas residuales que contaminan los mantos acuíferos de agua potable. Menor calidad físico-química del agua debido a la extracción de agua de pozos más profundos provoca que tenga más minerales solubles que son nocivos para la salud.

FALTA DE CULTURA CIVICA. La idea generalizada de la sociedad especialmente de los usuarios del agua, que ésta debe ser gratuita y sus servicios a muy bajo costo. Esta situación ha propiciado una escasa participación de los usuarios en los costos del agua y consecuentemente, que el sector hidráulico dependa cada vez más que su desarrollo del presupuesto federal.

Cada familia urbana desperdicia en promedio 150 litros diarios a causa de los malos hábitos, ejemplo de ello es: el regado de parques y jardines de casas o unidades habitacionales, el frecuente llenado de albercas, el lavado de autos a cubetazos o al chorro de manguera, el lavado de calles y banquetas con presurizadores, la descarga de

grandes cantidades de agua en los drenajes de residencias para evitar el mal olor de las alcantarillas, el uso de lavadoras automáticas de ropa o loza, trituradores de basura y jacuzzis que ocupan grandes cantidades de agua, las fugas de agua al interior de las casas, etc.

FINANCIAMIENTO. La insuficiente disponibilidad de recursos financieros del sistema hidráulico se ha desarrollado conforme a las asignaciones presupuestales de las dependencias encargadas de su manejo, los ingresos provenientes de impuestos locales y federales, así como créditos nacionales e internacionales. Los ingresos provenientes del cobro directo de los servicios hidráulicos ha sido siempre inferior al total de gastos efectuados por el gobierno para sostener dicho desarrollo. La estructura desconcentrada de la Comisión de Aguas del Distrito Federal provoca que haya dependencia en el presupuesto, en la operatividad y en las decisiones. Otro problema grave es la incidencia de diferentes unidades administrativas, tanto federales como locales en la operación de la infraestructura hidráulica existente, con lo que se diluye la eficiencia de la misma.

Financieramente, el sistema reclama inversiones cada vez mayores, dado que:

1) Existe una fuerte demanda por los servicios en áreas urbanas de reciente regulación;

2) Existen zonas en la ciudad en las que el abastecimiento de agua potable es insuficiente;

3) Es necesario reponer la infraestructura que ha alcanzado su vida útil; y,

4) Existe la necesidad imperiosa de elaborar un programa integral para el manejo eficiente de la infraestructura hidráulica del Distrito Federal.

Hay que enfatizar que en el Distrito Federal, el servicio de agua ha estado subsidiado tradicionalmente y que por esta razón, existe una gran brecha entre el costo y el precio del recurso, lo que ocasiona una baja recuperación, vía derechos por servicios de agua y drenaje. En 1990 –no sin grandes problemas con la ciudadanía-, se recuperó únicamente el 21% del costo total del suministrar, distribuir, recolectar, tratar y disponer el agua en la ciudad de México.

Todo lo anterior muestra que el peso financiero de la operación hidráulica del Departamento del Distrito Federal es cada vez mayor.

Al igual que en el transporte, es indispensable una política de recuperación del costo que tenga presente la capacidad económica de la población, pero que no condene el futuro de las grandes obras de infraestructura hidráulica y del transporte que habrán de requerirse los próximos años. El del agua puede llegar a ser un problema superior al de transporte pues aquí, no existe la gama de alternativas que presenta este último (desde compactación del nivel del servicio hasta la privatización masiva o total de los organismos).

La atención oportuna e integral que se dé a las diversas facetas del agua, determinará en gran medida la posibilidad de vivir el resto de nuestros días sin una crisis financiera en la ciudad.

SITUACION DE LA ECONOMIA. La deuda, reducciones del gasto público y una recesión pertinaz. Al estar los fondos cada vez más restringidos, ha disminuido la capacidad de realizar obras de mantenimiento o aplicación de la infraestructura.

ORGANIZACIÓN. Se observa que las decisiones de carácter operativo, técnico y financiera deben ser tomadas por órganos que no se encuentran al interior de la misma Comisión, lo que hace pérdida de tiempo, duplicidad de funciones, decisiones tomadas en tiempo y forma negativos para el proyecto.⁶⁴

Por otro lado, es conveniente señalar que, no obstante la creciente demanda de los servicios de agua potable y alcantarillado, debe ponerse especial cuidado en la calidad y no solamente en la cantidad de servicio, ya que la contaminación del agua y del ambiente generan condiciones de insalubridad muy graves.

Cabe señalar también, lo que la escritora María de los Angeles Flores, del periódico "La Jornada Ecológica",⁶⁵ destaca en su artículo "ABASTO Y DESALOJO DEL AGUA EN LA CIUDAD DE MEXICO", indicándonos que en la zona metropolitana de la Ciudad de México el abasto de agua casi se ha duplicado en el transcurso de diez años. Dicho incremento evidencia el gran esfuerzo realizado para mejorar el

⁶⁴ Cfr. RIVERA CARRANZA, Ana María Olivia. ob. cit., págs. 9, 10 y 11.

⁶⁵ Cfr. "La Jornada Ecológica", Año 4, Número 37, México, Miércoles 28 de Junio de 1995, págs. 7 y 8.

abasto. Sin embargo, no alcanzará a satisfacer los requerimientos crecientes de la población, la industria, el comercio o los servicios.

A pesar de la severa sobreexplotación de los mantos acuíferos del Valle, no se ha logrado dotar del líquido a toda la población: mientras unos sólo reciben lo indispensable, otros hacen derroche en su uso.

A futuro, ante la aglomeración y crecimiento urbano, el abasto de agua será insuficiente y, será necesario traerla desde otras cuencas, como la de Amacuzac y la de Tecoluitla.

En el área metropolitana se hacen más difíciles y costosas las obras de infraestructura hidráulica debido a la lejanía de las fuentes de abastecimiento. Por ello, es necesario pensar en alternativas para tratar las aguas residuales.

Además es imprescindible lograr una reducción de la demanda de agua entre quienes la malgastan; promover el incremento del uso de agua tratada en las actividades industriales, comerciales y de servicios; atender las zonas que no cuentan con el servicio de drenaje y reformar el

mantenimiento de las instalaciones existentes con la finalidad de proteger la salud de la población.

Por otra parte, la desigualdad en el consumo, el uso y el pago del agua entre los habitantes, es un reflejo de las ciudades caracterizadas por la segregación entre zonas de alta consolidación urbana y extensas zonas inhóspitas y desprovistas de los servicios urbanos elementales.

En el estudio de los problemas relacionados con la falta de agua, los datos sobre el número de litros de agua consumidos por persona al día, la regularidad del suministro y las tarifas establecidas, son importantes para medir la desigualdad social. Pero no son menos relevantes, el esfuerzo diario de los habitantes para satisfacer sus necesidades básicas de agua y las condiciones que rodean ese consumo y su trascendencia en la vida física, emocional y social de los individuos.

Sin embargo, hablar de los muchos problemas que aquejan a la ciudad de México, es referirse a la historia de varias ciudades dentro de

una gran metrópoli en la que, por un lado, resalta la ciudad donde recursos tan preciados para la vida humana (como el agua potable), se derrochan de manera casi natural para satisfacer necesidades superfluas; y por el otro, la ciudad en la que por estricta supervivencia se recicla hasta la última gota de agua de mala calidad.

En cuanto a las finanzas de la ciudad de México, tenemos que en adición al costo de la infraestructura hidráulica, la sociedad surge el costo de desviar las aguas de sus cursos originales, particularmente por la merma en los volúmenes destinados al riego agrícola y por el deterioro ecológico de las regiones. Ciertamente los agricultores que antes disponían de agua estarán teniendo un costo que si no se traslada a los habitantes de la ciudad dará lugar a una ineficiencia en la asignación. Sin embargo, los nuevos usuarios no tienen que compensar a los rurales y gozan además de subsidios en las tarifas de agua potable. Con poca frecuencia se ha dado casos en que los agricultores afectados han protestado por el desvío de aguas a centros urbanos, pero han sido los más organizados y de un nivel económico más alto que el promedio.

Por el otro lado de la distribución del ingreso, el subsidio beneficia a los distribuidores superiores, que viven en las ciudades y gozan de tomas de agua en sus casas, mientras que la población más pobre ubicada en el campo se ve privada de un recurso que podría hacer más productivas las tierras. No debe extrañar que esa población emigre a las ciudades o a los Estados Unidos (suceso que tiempo atrás se ha presentado en nuestro país).

Quienes engrosan las filas de los marginados urbanos tampoco se benefician necesariamente del subsidio, puesto que los asentamientos irregulares carecen de servicios y tiene que conseguir el agua con pipas repartidoras que les cobran cantidades superiores al precio subsidiado, incurriendo el costo adicional de hacer filas y recorrer pesadas distancias, tiempo al que se le puede imputar el costo por el ingreso sacrificado al ir por el agua.⁶⁶

⁶⁶ Cfr. RIVERA CARRANZA, Ana María Olivia. ob. cit., pág. 13.

3. CAUSAS Y REPERCUSIONES

La crisis del agua potable en la ciudad de México toco fondo. Las fuentes naturales están casi agotadas por desperdicio de los usuarios y contaminación de los mantos freáticos; por ello, lo poco que queda será racionado y quien haga mal uso del agua pagará más.

El pronóstico es grave: de persistir esta galopante amenaza, la vida de la zona metropolitana de la ciudad de México corre peligro. Falta agua, agua dulce. Si nos imaginamos a la ciudad de México del tamaño de un huevo de gallina, una lágrima representaría toda el agua con que cuenta.

Cuatro son las causas que obligaron al gobierno de la ciudad a cerrar válvulas, según investigaciones realizadas por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica y la Comisión de Aguas del Distrito Federal:

1) Fugas en las redes de abastecimiento y desperdicio por parte de los usuarios;

2) Sobreexplotación de las fuentes locales (mantos freáticos y manantiales);

3) El alto costo de captar agua de sitios lejanos, como los ríos Lerma, Amacuzac y Tecolutla; y

4) La contaminación de mantos y erosión de las zonas de recarga.

Es insaciable la sed de la gigantesca garganta del Distrito Federal y su zona conurbada.

El Distrito Federal y la zona metropolitana, por su geografía, clima, historia y desarrollo económico enfrentan un momento crítico, señala la ONU, y pronostica que el futuro para la metrópoli es incierto. Si el gobierno mexicano no actúa, en catorce años podría ocurrir el colapso de la ciudad.

Al considerar la escasez del recurso y los altos costos que implica su abastecimiento, el Departamento del Distrito Federal determinó una reducción de 360 litros día-habitante a unos 200 litros. Además, de persistir la crisis, y en caso de que los usuarios del servicio

no cumplan con su cuota, la autoridad tiene previsto estrangular aún más el suministro a quienes no paguen su deuda.

Por lo que toca a las fugas en la red de abasto y la irresponsabilidad de los habitantes que han hecho mal uso del líquido, provocaron que el problema tomará dimensiones alarmantes. De los 63 mil litros de agua que entran a la metrópoli cada segundo (40 mil para el Distrito Federal y 23 mil en los municipios conurbados) se desperdicia casi 25 por ciento, unos 15 mil litros, que permitirían garantizar agua a ciudades como Madrid o Roma.

Del 25 por ciento que se pierde, casi 30 por ciento es en las redes de abasto (debido a que se trata de un sistema de casi 40 años de antigüedad). La Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, señaló que atiende cada mes unas cuatro mil fugas de la red, el resto se desperdicia en los hogares e industrias. Es patético que las personas gasten casi cuatro vasos de agua para lavar un vaso.⁶⁷

⁶⁷ Ibidem. pág. 19

Creo conveniente hacer un paréntesis en este momento, para señalar cuales con los objetivos primordiales que persigue la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, y que son los siguientes: proporcionar agua potable a los habitantes de la ciudad de México, desalojar toda esa agua ya utilizada, evacuar el agua de lluvia y tratar el agua negra o residual para su reuso.

La D.G.C.O.H. es una dependencia de la Secretaría de Obras y Servicios, que a su vez pertenece al Gobierno del Distrito Federal.

Con respecto a la sobreexplotación de los mantos subterráneos, en la ciudad de México se extrae del subsuelo casi 50 por ciento del caudal. Esto ocasionó que en los últimos 10 años la masa de aguas subterráneas haya perdido de sus yacimientos un bloque de casi 6 mil millones de metros cúbicos de agua.

Esta pérdida se debió al hecho de que por cada 40 metros cúbicos que se extraen, se recarga aproximadamente 22 metros, por lo que el agua en el subsuelo del Distrito Federal está casi agotada. Esta

situación se ha agravado por la intrusión de sales a las pocas fuentes subterráneas.

Sin embargo abastecer de agua a la capital ha ocasionado otro problema: se han secado fuentes superficiales, como el río Lerma. Los habitantes de Estados donde nacen los ríos que surten de agua al Distrito Federal están enfrentando una situación crítica por la falta de líquido.

Un tercio de las corrientes acuíferas (de las pocas que quedan en las delegaciones de Tlalpan, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Milpa Alta, entre otras), están convertidas en depósitos de basura. Además, sólo 25 por ciento de sus aguas pueden beberse sin tratamientos previos como consecuencia de los desechos industriales y urbanos.

Asimismo, la creciente erosión del valle, que afecta a 30 por ciento de la superficie metropolitana, tan sólo en los últimos 10 años se

“comió” 25 por ciento de la reserva ecológica a áreas verdes, zonas por donde se recargan los mantos freáticos.⁶⁸

Por otro lado, el alto volumen de agua que se consume no garantiza que toda la población acceda a este preciado líquido en las mejores condiciones. Aún es necesario repartir agua en pipas; no todas las viviendas tienen conexión con la red, la calidad del líquido no siempre es la adecuada y la regularidad del servicio no se da en todas las zonas.

Parte de este problema se deriva de la ineficiencia de las redes, las fugas que ésta tiene, pero también al alto consumo que se da en la industria y servicios.⁶⁹

Finalmente, somos nosotros los que podemos ahorrar y utilizar racionalmente este elemento indispensable para nuestra vida cotidiana, al reducir al mínimo su desperdicio, adoptando las medidas para ahorrar agua.

⁶⁸ *Ibidem.*, pág. 20.

⁶⁹ *Idem.*

4. POSIBLES SOLUCIONES

La contaminación de los mantos acuíferos por las infiltraciones del drenaje y de basureros inapropiados o clandestinos son, entre otros factores, agentes que aceleran el proceso de desabasto de agua.

El hecho de tener que recurrir a fuentes externas, además de desequilibrar la ecología de otras regiones, lleva consigo la pronta limitación de los recursos hidráulicos de dichas zonas, lo cual implica una afectación de las actividades productivas propias de estas regiones. Además se debe considerar que el traer agua de otras zonas implica elevadísimas inversiones en obras de infraestructura para la conducción y entrega de agua en bloque.

El sistema hidráulico de la ciudad de México se caracteriza por su complejidad y magnitud, así como la rápida ampliación de la red, en la que sus elementos dispersos y su uso continuo, la hacen vulnerable y con ello también se hace insuficiente la atención para su mantenimiento.

Pozos, tanques, tuberías, plantas de bombeo y de potabilización, son un conjunto de obras que a su vez, requieren de otras obras para el desalojo y tratamiento de aguas residuales.

Todo lo anterior con tal de seguir satisfaciendo una demanda de proyecciones geométricas. Ante esta problemática, las autoridades diseñaron y han emprendido el programa de uso eficiente de agua, tendiente a administrar mejor este recurso, eliminar fugas y reducir su consumo, es decir, sus objetivos responden en buena medida a la realidad. Es necesario acelerar y hacer obligatorio el programa de sustitución de muebles sanitarios y accesorios hidráulicos de bajo consumo, así como la detección y reparación de fugas intradomiciliarias. Se debe concluir, cuanto antes, la actualización del padrón de consumidores y la instalación de los medidores pendientes y la sustitución de los inoperantes. Se debe promover el manejo descentralizado del agua residual, es decir, el de instalar pequeñas plantas de tratamiento autónomas, no conectadas a la red general.

Se deben implementar sistemas de recuperación de aguas pluviales mediante la separación de drenajes, así como la instalación de

sistemas colectores de agua pluvial en las casas y demás construcciones, para su reutilización en muebles de baño, riego de jardines, etc.

Se debe promover la creación de pozos de absorción, tanto en las coladeras pluviales de las calles como en las áreas de encharcamiento de las avenidas, para favorecer la recarga de los acuíferos, contrarrestando así los impedimentos urbanos como lo son las gruesas capas de asfalto y concreto.

Ante la problemática del agua en la ciudad de México, no caben acciones a medias ni salidas rápidas, y de poco sirve acercarse a un uso racional del agua, si por otro lado aumentan los requerimientos en el abastecimiento del vital líquido, debido a nuevos asentamientos y edificaciones, por lo que es urgente frenar el crecimiento de la mancha urbana, así como es necesario revisar las actuales políticas de descentralización, ya que es evidente que han fracasado.

Nuestro entorno ecológico amenaza con perder su capacidad de regeneración y el riesgo de una desertificación acelerada y el

agotamiento de los mantos acuíferos, están latentes. Persiste el desequilibrio total entre la ubicación de los recursos hidráulicos y asentamientos humanos.

Para que la planeación se adelante a las situaciones adversas, ésta debe ser resultado de una auténtica discusión, amplia y democrática, que reconozca las aportaciones de todos y dé cause a las propuestas de la sociedad.

Definitivamente, la única vía para empezar a resolver los problemas de la ciudad de México, es el efectivo fortalecimiento de la provincia, o sea, la vigencia real del Federalismo, pues en tanto la provincia siga siendo débil y dependiente del centro, seguirá expulsando a su población hacia el Distrito Federal y otras grandes ciudades, con las graves consecuencias que todos conocemos.

Además en el caso específico del agua, se requiere establecer plantas de tratamiento, donde su funcionamiento con personal

capacitado no permita la manipulación, que no se preste a intereses políticos o para campañas políticas a través de líderes oportunistas.⁷⁰

Asimismo, la carencia de una "cultura del agua", como se ha dado en llamar, que orienta a la ciudadanía sobre el alto costo económico y social que significa contar con el beneficio de este servicio, propicia el despilfarro, particularmente en las familiar de ingresos altos, en detrimento de los sectores más pobres a los que no llega el servicio, o llega sólo por un par de horas al día.

Por las razones antes expuesta, se ha llegado a determinar una serie de puntos tendientes a la resolución del problema del desabasto de agua en el Distrito Federal, y son los siguientes:

1. Que los planes y programas sobre el tema de hidrología en la zona metropolitana de la ciudad de México involucren tanto a las entidades proveedoras como a las receptoras del vital líquido, de tal forma que el problema se atienda con una visión global y que se pueda enfrentar el desequilibrio ecológico que hoy se manifiesta en una

⁷⁰ Cfr. *Textos*, ob. cit., págs. 20 y 21

desertificación acelerada, agotamiento y contaminación de fuentes, hundimientos topográficos, extinción de fauna y flora y pérdida del paisaje.

2. La planeación deberá considerar en sus programas, por lo menos, los siguientes aspectos:

Recurrir a la historia hidrológica del Valle de México, desde la época prehispánica que ha demostrado alternativas por demás útiles a la fecha.

Suprimir la sobreexplotación de los pozos y mantos acuíferos de la ciudad de México.

Hacer reglamentaria en la ciudad de México la constitución de aljibes domésticos para la utilización de aguas pluviales.

Incrementar la construcción de tanques de almacenamiento de agua en bloque.

Poner en operación la infraestructura natural lacustre todavía utilizable.

Aumentar el número de plantas tratadoras de aguas residuales.

Propiciar la utilización de materiales permeables en la pavimentación de calles.

Eliminar los subsidios en materia hidráulica con fines lucrativos.

Implantar un sistema de auditoria hidráulica, para evitar tomas clandestinas en industrias y comercios.

Regularizar la instalación de medidores de agua, haciéndolos obligatorios para la industria, comercio, mansiones y eliminar su uso para el consumo doméstico.

3. Que debe llevarse a cabo el proyecto ofrecido por el gobierno, de descentralización industrial, a fin de que salgan de la urbe

las industrias más contaminantes y las que requieren de grandes volúmenes de agua para su procesamiento.

4. Que nuestros gobiernos lleguen a acuerdos con las grandes industrias asentadas en el valle, a fin de determinar las necesidades reales de la demanda de agua potable, para sus procesos productivos y poder emplear, en el mayor número de casos posibles agua tratada, para lo que se requiere reformar la legislación respectiva, por un lado, y por otro crear las condiciones para que nuestras plantas de tratamiento puedan procesar mayores caudales de este tipo de agua.

5. Impulsar la implantación de una "cultura del agua", a través de todos los medios posibles y dirigida principalmente a los grandes consumidores y dilapidadores del recurso.

6. Hacer un esfuerzo para dotar a todas las comunidades pobres que carezcan del vital líquido y sin costo alguno, en tanto no cuenten con una toma domiciliaria y flujo regular, como lo requieren las condiciones de un hábitat higiénico y digno.

7. Continuar con la diferenciación de tarifas para uso doméstico, agrícola e industrial, de tal forma que se propicie el abastecimiento total para uso doméstico, su ahorro y uso eficiente.⁷¹

Por lo tanto, se debe actuar sobre los factores que impiden el acceso al líquido en calidad y volumen de la población, cuidando no desequilibrar más la región, siendo los aspectos a tratar: FUENTES DE ABASTECIMIENTO, DISTRIBUCION, TECNOLOGIA, CONTROL DE CALIDAD, FINANCIAMIENTO, TARIFAS, DERECHOS POR DESCARGA, AGRICULTURA, NORMATIVIDAD Y ADMINISTRACION, GASTO PUBLICO, RECUPERACION DE AGUA, PARTICIPACION DE LA POBLACION.

FUENTES DE ABASTECIMIENTO. En este punto está quizás la problemática mayor, pues ante el agotamiento de las fuentes internas, la única opción que se tiene, es la de acudir a cuerpos de agua de zonas aledañas, para poder satisfacer la demanda de la urbe. Sin embargo, esta opción no es la más adecuada, en primera, porque la altura de la ciudad obliga a realizar grandes esfuerzos para transportar el agua,

⁷¹ *Ibidem.* pág. 23.

segundo, por las consecuencias que puede acarrear en las zonas de abastecimiento, y tercero, por los altos costos que representa el traslado.

DISTRIBUCION. Un problema esencial lo representa el bajar el consumo de agua a efecto de asegurar el acceso, en primer término, de la población; esto implica por una parte racionalizar el consumo, y por otra, reducir la demanda. Para lo primero, un aspecto importante lo representa el optimizar el uso de la estructura de conducción y distribución, lo que permitiría alcanzar ahorros sustanciales, pues es muy alto el volumen de agua que se pierde por fugas y escurrimientos. En este sentido, el objeto actual de recuperar sólo el 50% de lo que se pierde por fugas, parece insuficiente.

Para lo segundo, y tomando en cuenta que un alto porcentaje del consumo doméstico no puede dejar de darse, se debe entonces buscar reducir el consumo de la industria y los servicios.

Para ello, podemos ubicar dos tipos de acciones sobre las cuales trabajar. En primer lugar está la suspensión de actividades de establecimientos de ramas no prioritarias o que produzcan productos no

básicos que consumen altos volúmenes de agua, medida que si bien debe adoptarse de manera excepcional por las repercusiones que podría acarrear en otros terrenos como el empleo.

La segunda posibilidad es la de elevar el volumen de agua tratada que se utiliza en la industria y los servicios. Alternativa que al menos en la capital ya debería estar funcionando desde enero de 1991, lo que no ha sido posible a pesar de lo que marca el reglamento en la materia, pues no ha habido la suficiente voluntad de las autoridades por hacer valer este ordenamiento.

TECNOLOGIA. El traslado de agua hacia la ciudad, obliga a contar con una serie de instrumentos y mejorar equipo tecnológico que permita realizar esto de mejor manera. Es de gran importancia el asegurar el buen funcionamiento de todos los implementos de esta red, pues de otra manera podría suspenderse el suministro. Resulta hasta cierto punto paradójico que se utilice agua para generar energía que se utilizará en trasladar agua hacia la cuenta.

CONTROL DE CALIDAD. Pureza y calidad del líquido no siempre la más adecuada, cuestión que puede ser de graves consecuencias para la salud. Podemos ubicar dos causas de esto: una, que con inversión y obras se puede superar y que es el mal estado de las redes de agua y drenaje que llegan a ocasionar filtraciones de aguas residuales de las segundas en las primeras. La segunda, representa un mayor riesgo para el futuro de la ciudad, además de que requiere de grandes esfuerzos para superarla, que es la contaminación de los mantos acuíferos. Pero también se requiere de una revisión y sanciones mayores a la distribución de agua en camiones cisterna y a la explotación clandestina de agua. Todo ello con el propósito de garantizar la calidad de agua que se distribuye por este medio.

FINANCIAMIENTO. Trasladar agua hacia la ciudad, operar y mantener la red de distribución, descargar y desalojar aguas residuales, esto es, lo mínimo que se hace para que operen estos servicios, obligan a erogar elevados recursos. Si a esto le agregamos la inversión que se requiera para recuperar agua de lluvia, tratar aguas residuales, recuperar cuerpos de agua, etcétera, se concluye que son altas las necesidades de

financiamiento, tanto para satisfacer las necesidades de agua y drenaje de la ciudad, como para revertir la pérdida de este recurso.

Por el carácter vital que tiene el servicio, no se puede utilizar la opción de trasladar los costos a los usuarios, ya que esto llevaría a amplios sectores a no acceder al servicio. Además de que solo una parte de la política de agua, consumo y desecho, tendría usuarios ubicables.

TARIFAS. En relación a las tarifas, la ciudad de México puede homologar su cobro para obtener ingresos que permitan financiar nuevas obras de ampliación y mantenimiento.

Otra medida que se requiere para complementar un esquema de tarifas, consiste en asegurar que los derechos que se paguen correspondan al tipo de consumo que se hace. Así, debe asegurarse que no se pague por consumo domiciliario cuando se está dando otro aprovechamiento al líquido, pues esto representaría un subsidio incorrecto.

DERECHOS POR DESCARGA. Las empresas industriales y de servicios cuyos procesos lo permitan, deberán tratar su agua. Se propone que se pague por descargar aguas residuales de la industria y el comercio en el sistema de drenaje de la ciudad.

AGRICULTURA. El tratar aguas residuales debe asegurar el cumplimiento de al menos dos objetivos: reducir el consumo de agua potable en actividades en que no sea imprescindible su uso, y permitir el aprovechamiento productivo de cuerpos de agua, como forma para proteger éstos para, entre otras, permitir la recarga de los acuíferos.

NORMATIVIDAD Y ADMINISTRACION. Una ciudad como la nuestra en la que cada vez más se dificulta el acceso al agua, se requiere precisar normas para su aprovechamiento, como otra forma a partir de la cual asegurar su utilización en actividades básicas, racionalizar su uso, permitir recuperar mayores volúmenes, y en suma, como parte del necesario proceso de reversión de la situación actual. Sin embargo, también se requiere de la existencia de un cuerpo administrativo único para la ciudad de México. La base de ello sería la

homologación de la normatividad, tarifas, planeación, desarrollo tecnológico, etc.

GASTO PUBLICO. Comportamiento similar al general, necesidad de asegurar acceso a consumo doméstico, destinar recursos para obras de recuperación y protección de zonas de recarga, mantener los programas correspondientes como prioritarios.

RECUPERACION DE AGUAS. Captación de agua de lluvia, recarga de acuíferos, drenaje diferenciado, además de obligar que los nuevos desarrollos urbanos cuenten con posibilidad de recuperar aguas de lluvia y hasta residuales, sobre todo en aquellas zonas de nuevas instalaciones de servicios e industriales.

PARTICIPACION DE LA POBLACION. Uno de los elementos fundamentales que ayudarán a resolver el problema de agua, lo constituye la participación de la ciudadanía en la vigilancia del consumo y su colaboración para el ahorro, para la planeación y mejoramiento. Esta participación debe ser concreta a través de un organismo institucionalizado que le dé permanencia a la acción concertada.

En términos generales, se establece que estas medidas, que afectan casi exclusivamente al Distrito Federal, son positivas, con excepción del desigual cobro de las tarifas de consumo del agua, en las que los sectores de más bajos ingresos pagan proporcionalmente más cara el agua, que los de más altos ingresos. El caso extremo lo tenemos en los habitantes de la periferia urbana, tanto dentro de los límites del Distrito Federal, como del Estado de México, ya que ellos tienen que pagar por el servicio que prestan las pipas y que debe ser gratuito, en tanto que los estratos altos, grandes consumidores del líquido, la tienen a manos llenas.⁷²

Por último, el Gobierno del Distrito Federal, a través de su publicación bimestral, "Obras y Servicios"⁷³, nos informa de los avances que se han tenido en materia de agua potable, y señala que se incrementaron la cantidad y la calidad del servicio; así como la incorporación a la red de un caudal adicional de 3,690 litros por segundo con las siguientes acciones:

Rehabilitación de 69 pozos: 2,530 lt/seg.

⁷² *Ibidem.*, págs. 28 y 29

⁷³ Cfr. Gobierno del Distrito Federal. "Obras y Servicios". Núm. 3, México, Octubre de 1999, págs. 1-3.

Recuperación de eficiencia electromecánica en 49 pozos:	220 lt/seg.
Programa de Detección y Supresión de Fugas	<u>940 lt/seg.</u>
Total	3,690 lt/seg.

Señala también, que por primera vez en la ciudad de México, se puso en marcha el PROGRAMA DE DETECCION Y SUPRESION DE FUGAS NO VISIBLES en la red de agua potable, para recuperar agua del desperdicio.

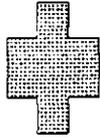
Se logró el RESCATE PERMANENTE DE MAS DE 900 LITROS POR SEGUNDO, con la rehabilitación de 256.5 kilómetros de tubería de la red secundaria; 33,094 ramales de conexión a tomas domiciliarias y 4,138 válvulas de control de la red.

Se repararon 63,389 fugas visibles de agua potable en la red de distribución, detectadas con la ayuda de la ciudadanía a través del PROGRAMA DE ATENCION INMEDIATA y 36,055 fugas en muebles sanitarios en escuelas y edificios públicos.

Se eliminaron los compuestos de fierro-manganeso que producen un color amarillento en las aguas extraídas en la zona oriente de la ciudad.

Terminación de 8 plantas potabilizadoras a pie de pozo que estaban en proceso en 1997:	432 lt/seg.
Construcción de 7 plantas potabilizadoras a pie de pozo:	420 lt/seg.
Puesta en operación de la planta potabilizadora La Caldera:	750 lt/seg.
Tratamiento con productos químicos en 21 pozos:	<u>850 lt/seg.</u>
Total	2,452 lt/seg.

Emisión por
Consumo
medido



Ahorro de
Agua

Rehabilitación
de la Red



Pago
Oportuno



Mejora integral del
Sistema Hidráulico

CONCLUSIONES

PRIMERA: Como se ha podido apreciar, el servicio público nace como consecuencia de la necesidad que tiene el hombre para poder satisfacer ciertos factores que logran su existencia, y que al contrario, en ausencia de éstos, no sería tan fácil su sobrevivencia sobre la tierra. Estos factores son: primordialmente agua potable, seguido de vivienda, servicio médico, educación, luz eléctrica, drenaje, transporte, seguridad, alumbrado, entre muchos más.

SEGUNDA: Sabemos que la vida está en constante cambio, lo mismo ocurre con los servicios públicos que brindan, por un lado el Estado; o bien, por el otro, los particulares a través de la concesión. La transformación o evolución que deben sufrir los servicios públicos, sólo se logrará el día que se mejore la calidad de prestación de los mismos; así como también se les brinde la importancia que realmente se merecen.

TERCERA: Con respecto a las teorías objetiva y subjetiva que sustentan al servicio público, encontramos que los diversos autores, representantes de cada corriente, le dan la interpretación al tema, según sus ideales. Llegando a final de todo al mismo punto: considerar al servicio público como: "toda actividad de la administración pública."

CUARTA: El concepto de servicio público, ha sido objeto de estudio de diversos autores en la materia administrativa, sabiendo, por supuesto, que cada uno de ellos establece su propia definición; la cual se otorga siempre de acuerdo a las exigencias y necesidades de una época determinada.

QUINTA: La creación de todo servicio público es obra del legislador; por consiguiente, el régimen jurídico a que se encuentran sujetos tiene su sustento legal en la Ley Suprema del país: la Constitución; así como en diversas leyes reglamentarias: civil, laboral, penal, entre otras.

SEXTA: A pesar de que en la actualidad se ha logrado que la población, tanto del Distrito Federal, como del Estado de México cuenten con tomas de agua domiciliarias, aún subsisten amplias zonas con insuficiencia del servicio público debido a la falta de redes de coordinación entre las dos entidades.

SEPTIMA: Debido al rápido incremento de la población y al mismo tiempo de la gran demanda del servicio, es necesaria la construcción de sistemas de infraestructura hidráulica; así como la rehabilitación de las redes de distribución primaria y secundaria.

OCTAVA: Asimismo, la construcción de sistemas de desagüe separados; uno para desalojar aguas residuales y otro para

desalojar las aguas pluviales, sería lo adecuado para darles un uso posterior en procesos industriales, zona de agricultura de riego y riego de áreas verdes.

NOVENA: El agua constituye un importante satisfactor determinante para el desarrollo de las regiones. En la medida en que se amplíe su cobertura y cada vez menos zonas queden al margen de su dotación, se estará en posibilidades de contribuir a un mejor nivel de vida y como consecuencia de ello, evitar el brote de enfermedades y epidemias que tanto afectan a los grupos humanos.

DECIMA: Se considera que las principales causas de desabasto de agua potable en nuestra ciudad son: fugas en las redes de abastecimiento, el desperdicio por parte de los usuarios, la sobreexplotación de las fuentes locales, el alto costo de captación de agua de sitios lejanos (como los ríos Lerma, Amacuzac y Tecolutla), y la contaminación de mantos y erosión de las zonas de recarga.

Sin embargo, para poder brindar soluciones efectivas, considero que el Gobierno del Distrito Federal debe de llevar a cabo una serie de trabajos que consistan principalmente en la regularización de tomas; instalación de medidores más exactos (electrónicos), a modo de establecer los rangos de consumo de agua y sus costos, cada vez que se rebase un rango que incremente la cuota

en forma proporcional; la operación y mantenimiento de redes primarias y secundarias de agua potable; así como digitalizar en planos para tener toda la red de agua dentro de sistemas computacionales para ubicar pronto los problemas y no afectar a muchos usuarios con el cierre de zonas en caso de fugas.

Por lo que corresponde a la contaminación de los mantos, los cuales están convertidos en depósitos de basura a consecuencia de los desechos industriales y urbanos, es necesario imponer multas considerables a aquellas empresas e industrias que desemboquen sus desechos a los ríos o lagos del país.

Finalmente considero que sobre todas las medidas, es necesario crear en cada ciudadano una nueva cultura del agua, resultante del conjunto de acciones instrumentadas por toda la sociedad, lo que traería como resultado el mejor aprovechamiento del vital líquido. Para no caer en lo que la ciencia natural confirma: la vida brotó del agua, todo puede morir también por el agua; cuando arrolla, inunda, ahoga, pero sobre todo cuando falta.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 9ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, 897 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel y MARTINEZ MORALES, Rafael. "Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal". 3ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, 317 pp.

ALESSI, Renato. "Instituciones de Derecho Administrativo". Tomo II, 3ª ed. Editorial Bosch, Barcelona, 1970, 787 pp.

CANASI, José. "Derecho Administrativo". Tomo II. Editorial Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina, 1974, 724 pp.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo". 2ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1997, 405 pp.

FAYA VIESCA, Jacinto. "Funciones Públicas". 2ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, 427 pp.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. "Derecho Administrativo (servicios públicos)". Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, 615 pp.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 32ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 506 pp.

GALINDO CAMACHO, Miguel. "Derecho Administrativo". Tomo II. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, 317 pp.

GIL VALDIVIA, Gerardo. "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público". Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, 226 pp.

GONZALEZ COSIO, Arturo. "El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México". 2ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, 251 pp.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 1119 pp.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". 10ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, 354 pp.

MARTINEZ VERA, Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo". 5ª ed. Editorial Banca y Comercio, México, 1978, 301 pp.

OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". 4ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, 381 pp.

PEREZ DE LEON E., Enrique. "Notas de Derecho Constitucional Administrativo". 13ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, 285 pp.

PINA VARA, Rafael de. "Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 699 pp.

RIVERA CARRANZA, Ana María Olivia. "Economía Metropolitana". Editorial Cambio XXI, México, 1997, 130 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". 12ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 763 pp.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Código Financiero del Distrito Federal y Disposiciones Complementarias.

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se crea la Comisión de Aguas del Distrito Federal. Martes 14 de julio de 1992.

Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

ECONOGRAFIA

Comisión de Aguas del Distrito Federal. "Agua, una nueva estrategia de vida en el Distrito Federal". México, Septiembre de 1999, págs. 3-14.

Gobierno del Distrito Federal. "Obras y Servicios". Núm. 3., México, Octubre de 1999, págs. 1-3.

"La Jornada Ecológica". Año 4, Núm. 37, México, Miércoles 28 de Junio de 1995, págs. 7 y 8.

Textos. "Agua y Drenaje Metropolitanos". Núm. 6., Vol. 1, México, 1992, pág. 15.