



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONCESIÓN SOBRE AGUA POTABLE
OTORGADA AL MUNICIPIO DE NICOLAS ROMERO”**



**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO.**

**PRESENTA:
PANUNCIO MARTÍNEZ BALDOMERO.**

ASESOR: LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA.

08 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2005.

m. 347662

**"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONCESIÓN SOBRE AGUA
POTABLE OTORGADA AL MUNICIPIO DE NICOLAS ROMERO"**

AGRADECIMIENTOS

A mi Mamá.

Gracias por darme la vida y por que en éste camino que emprendí, tú en todo momento allí estuviste para apoyarme y a tu forma me alentaste para culminar éste proyecto, que hoy es parte de mí. "Te lo dedico con amor Mamá".

A mi Papá.

Muy a tu manera, siempre te intereso mi persona y mi formación educativa, hoy gracias adiós estas a mi lado para vivir éste momento, perdón por los reproches que te hice, pero ya vez que si se puede, con orgullo te lo dedico Papá.

A Mis hermanos.

Se que siempre a cada uno cuando los necesite me apoyaron, para lograr esto tan maravilloso, gracias por todo, se que en ocasiones fui muy duro, pero Ustedes entendieron mi aptitud, los quiero mucho hermanos: Ivón, Lucia, Gustavo, Ricardo y Lidia.

A mi Chispita.

La vida siempre nos da la oportunidad de ser felices y contigo lo soy, fue algo maravilloso estar juntos durante la carrera y más aún culminar nuestros proyectos al mismo tiempo, gracias a tí nunca desfallecí, por que siempre conté con tu apoyo, hoy culminaos un proyecto juntos de nuestras vidas, hay mucho metas y objetivos que podemos realizar Corazón; "Hoy vivo del presente, tu también haz lo mismo Chispita".

A mis maestros y asesores.

Ustedes que en todo momento con su experiencia en esta carrera tan maravillosa, me proporcionaron sus conocimientos sin ser mezquinos, pero sobre todos sus consejos y palabras de aliento me sirvieron para terminar la Licenciatura, pero sobre para ser una persona mejor en mi vida y poder ayudar, a todos aquellos que requieran de mis servicios, Gracias.

Muy en especial al Licenciado Roberto Tinajero Barrera, quien fue mi asesor de éste trabajo, por su paciencia, apoyo, esmero y sobre todo por dedicar parte de su tiempo.

A mi Universidad.

Gracias por poder definir mi futuro, es un orgullo el poder ser egresado de tan honorable Institución educativa, tengo un compromiso de ponerla en alto en todo momento, por que como egresado es lo mínimo que tengo que hacer.

A mis compañeros de la Carrera, gracias por su apoyo y a todos aquellos que de alguna forma me hayan motivado y apoyado directa o indirectamente para terminar mi proyecto.

ÍNDICE

Págs.

Introducción	VIII
---------------------------	-------------

CAPÍTULO I.

PATRIMONIO DEL ESTADO.

1.1. Aspectos generales	1
1.2. Concepto de Estado	3
1.2.1.- Funciones del Estado	6
1.2.2.- Patrimonio del Estado	8
1.3. Concepto de Bien	10
1.4. Antecedentes de los Bienes de Dominio Público de la Federación.....	12
1.4.1.- Concepto de Bienes de Dominio Público	14
1.4.2.- Naturaleza Jurídica del Dominio Público	16
1.4.3.- Características de los Bienes de Dominio Público	17
1.4.4.- Clasificación del Dominio Público.....	18
1.5. Usos de los Bienes de Dominio Público	20
1.6. Reseña Histórica Legislativa del Agua en México.....	23
1.2.1.- La Lucha por el Agua entre las Industrias	24
1.2.2.- Limitación de la Autoridad Municipal	26
1.2.3.- Primeras Leyes Regulatoras del Agua	27
1.2.3.1- Derecho Mexicano de Aguas Nacionales	31

CAPÍTULO II.

AMBITO ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

2.1. Aspectos generales	34
2.2. Concepto de Administración	35
2.3. La Administración Pública.....	38

2.4. Formas de Organización Administrativa	40
2.4.1.- Administración Pública Centralizada	42
2.4.1.1.- Facultades de la Centralización Administrativa	46
2.4.2.- Administración Pública Desconcentrada	47
2.4.2.1.- Características de la Desconcentración	48
2.4.3.- Administración Pública Paraestatal	49
2.4.4.- Administración Pública Descentralizada.....	51
2.5. Fundamentos Constitucional	53
2.6. Fundamento Local	57
2.7. Creación de los Organismos Públicos Descentralizados	59
2.7.1.- Características de los Organismos Públicos Descentralizados	61
2.8. Clasificación de la Descentralización	63
2.8.1.- Ventajas de la Descentralización.....	66
2.8.2.- Desventajas de la Descentralización.....	67
2.9. Régimen de Control y Vigilancia	67

CAPÍTULO III.

LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

3.1. Aspectos generales	70
3.2. Concepto de la Concesión	71
3.2.1.- Naturaleza Jurídica de la Concesión	75
3.2.2.- Elementos Subjetivos de la concesión	79
3.3. Requisitos para que se Otorgue la Concesión sobre Agua Potable	81
3.4. Derechos y Obligaciones del Concesionario	82
3.4.1.- Derechos del Concesionario	83
3.4.2.- Obligaciones del Concesionario	89
3.5. Derechos y Obligaciones del Concedente	90
3.5.1.- Derechos del Concedente	90
3.5.2.- Obligaciones del Concedente.....	91
3.6. Procedimiento para Otorgar la Concesión sobre Agua Potable	92
3.7. Título de la Concesión sobre Agua Potable	98

3.8. Formas de Extinción de la Concesión sobre Agua Potable	98
3.9. Vigencia de la Concesión sobre agua potable.....	100

CAPÍTULO IV.

OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA CONCESION SOBRE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO DE NICOLÁS ROMERO.

4.1. Aspectos generales.....	102
4.2. Repercusiones Jurídicas en el Título de Concesión sobre Agua Potable ..	103
4.3. Falta de interés del Gobierno Federal, Estatal y Municipal respecto a la Conservación del Agua Potable.....	108
4.4. Falta de cultura de pago	114
4.5. Reglamentación de partida presupuestal a los Organismo Prestadores	117
4.6. Falta de Planes y Programas.....	118
CONCLUSIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	124

INTRODUCCIÓN

Mediante el presente trabajo se pretende realizar un análisis jurídico de los títulos de concesión sobre agua potable que se otorgan al Municipio de Nicolás Romero, ya que actualmente existe la problemática de un mal en el servicio de agua potable, así como la falta de éste a varias comunidades que se ubican dentro de los límites territoriales del municipio.

Por lo tanto el objetivo principal es analizar y precisar cuales son las desventajas legales que existen en los títulos de concesión para la explotación, uso y aprovechamiento de un Bien de Dominio Público de la Federación, como lo es, el agua potable para la prestación de un servicio público de interés general; para que a su vez se establezcan ciertos derechos o beneficios a favor del Organismo Público Descentralizado, como puede ser la designación de una partida presupuestal, por parte del Gobierno Federal, material especial para la infraestructura hidráulica, mano de obra especializada, etc; en este mismo orden de ideas tales circunstancias de manera directa o indirecta evitarían una serie de problemas que van desde la cuestión administrativa, operativa y sobre todo financiera; bajo dichas desventajas el Organismo Público Descentralizado del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nicolás Romero, denominado (SAPASNIR) ha aceptado asumir la prestación de dicho servicio público, lo cual ha generado que ante las circunstancias mencionadas no lo preste de manera eficiente y eficaz, tal como lo demanda una población que crece de manera desmedida.

Debido a la problemática social que existe en el Municipio de Nicolás Romero, como en otros municipios, es pertinente que los Organismo Operadores de carácter municipal para la prestación del agua potable, antes de que se otorgue la concesión, deberán de llevar a cabo negociaciones con la autoridad concedente (Comisión Nacional del Agua), con la finalidad que no exista una desventaja en perjuicio del concesionario (SAPASNIR) y que en las cláusulas, condicionantes o términos plasmadas en el documento correspondiente, se especifique un beneficio de manera reciproca para ambas partes, es decir, por lo que respecta al concesionario se le retribuya ya sea en mano de obra especializada, maquinaria, material o bien condonaciones o subsidios, dando como resultado la prestación de un servicio público sea de calidad y eficiente en muchos sentidos, siendo los únicos favorecidos los usuarios, como las comunidades de nueva creación que no cuentan con el vital liquido que requieren.

Es pertinente que nuestras autoridades tanto en ámbito Federal, Local y Municipal, adquieran de manera conjunta compromisos serios con el objetivo de llevar a cabo campañas masivas de información a efecto de concientizar al público en general, de la importancia del agua potable y sus efectos de la escasez, ya que actualmente es un problema que se vive no nada más a nivel nacional si que ha rebasado las fronteras, ya que se presenta a nivel internacional.

Es importante mencionar que mediante el desarrollo del presente trabajo que nos ocupa, se busca dar a conocer el trasfondo de cómo es que operan los Organismos Públicos Descentralizados y que consiste su actividad, con la finalidad de combatir o corregir los problemas financieros que actualmente presenta, ante esto el Gobierno Federal y Local dentro de sus facultades deberán de establecer a la brevedad los lineamientos o procedimientos con los cuales se puedan llevar a cabo las gestiones pertinentes ante el Congreso de la Unión o la Cámara Legislativa Local con el propósito que los Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal para la prestación del Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, se les pueda otorgar una partida presupuestal por parte de los Ingresos de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Hidráulicos, o bien mediante la Comisión Nacional del Agua y así poder cumplir con el objetivo para lo cual fue creado dicho Organismo.

Así mismo debemos de tener en cuenta que ante la problemática social que se vive respecto a la escasez del agua, será pertinente que en su momento se realicen por parte de las autoridades competentes los trámites que vayan enfocados a que se legisle con la finalidad de establecer los medios idóneos para evitar el desperdicio del agua, el buen uso, la falta de pago de los usuarios morosos.

Se debe concientizar a los usuarios del pago de sus derechos, por que a un futuro nuestras autoridades en turno tendrán que implementar varias actividades a corto y mediano plazo, con el objetivo concreto de que tan vital líquido siga siendo suficiente para satisfacer las necesidades de subsistencia del ser humano,

Por eso es importante que el Estado cuente con un patrimonio, para poder cumplir las necesidades de sus gobernados, dicho patrimonio para caso que nos ocupan, lo encontramos en los bienes de dominio público de la Federación, como lo es el agua subterránea o del subsuelo que se encuentra dentro del territorio nacional..

También el Estado debe tener una estructura administrativa de conformidad como lo establece el ordenamiento jurídico supremo que lo rige, a efecto de delegar funciones y cumplir con sus cometidos, tareas; lo cual es mediante la administración pública centralizada, desconcentrada, descentralizada o paraestatal, las cuales tienen un función determinada.

De igual manera en los ordenamientos legales aplicables debe existir una regulación de la figura jurídica que es la concesión, con el objetivo de poder delegar tales funciones y el establecer sus alcances de dicha figura y su finalidad que es la prestación de un servicio público de interés general.

Finalmente respecto al trabajo que se pretende desarrollar el Organismo Público Descentralizado, tiene que prestar un servicio público con demasiadas carencias y poco interés por parte del Gobierno Federal y Local respectivamente, sin olvidar la cultura de no pago por parte de los usuarios que reciben dicho servicio.

CAPÍTULO I.

PATRIMONIO DEL ESTADO.

1.1. Aspectos Generales.

En la realización del presente capítulo en el que se pretende de manera general establecer cuales son las facultades, tareas y servicios que tiene que cumplir Estado como ente Abstracto, lo cual nos va a llevar a tener un conocimiento de que es el Estado, así como con que patrimonio cuenta para lograr sus fines, por lo que a éste respecto los recursos naturales juegan un papel importante, toda vez que cuenta y dispone de ellos para que pueda realizar y atender la gran cantidad de problemas, necesidades y servicios públicos, que les aqueja a sus gobernados, servicios éstos últimos que no puede cumplir de manera directa; por lo que se ve en la necesidad de delegar ciertas facultades a determinados dependencias u organismos públicos conforme a la ley que los rige ó la que los crea; autoridades que tiene que cumplir y acatar las disposiciones legales previamente establecida para aplicar las facultades que les hayan designado dentro de su jurisdicción, como pueden ser la prestación de un servicio público, la forma de obtener o ingresar más recursos económicos, la administración y buen uso de los ya existentes, así como también la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Federación, para dar el mejor cumplimiento a todos y cada uno de los servicios que tenga que efectuar ó en su caso mejorar los que ya existentes; lo anterior, dependerá de lo que establezca el Estado como función principal o prioritaria que tenga que realizar, desde luego sin olvidar el objetivo que es la de prestación de un servicio público.

El Estado en la actualidad ante el aumento desmedido de la población, misma que requiere de varios servicios públicos, como lo son: alumbrado público, recolección de basura, mercados, panteones, nuevas escuelas, viviendas, electrificación, vías de comunicación, suministro de agua potable, alcantarillado, etc., se ve en la necesidad de crear más autoridades públicas, para poder cumplir con los servicios que demanda la

población que habita en las colonias de nueva creación (donde se encuentran los cinturones de pobreza), familias que se hayan marginadas y que viven algunas de ellas en la extrema pobreza.

Por lo que cabe hacer mención que de acuerdo a lo manifestado en los párrafos anteriores, cobra un gran significado todos los recursos naturales con que cuenta el Estado en sus diferentes formas y estados; tal como lo establece el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza *"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transferir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"*,¹ recursos sin los cuales éste se vería en la necesidad de implementar nuevas formas para contar con medios suficientes y cumplir con las necesidades de una población que los demanda.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, Pág. 48.

1.2. Concepto de Estado.

Como sabemos el Estado es una personal moral que como tal, tiene que cumplir con una serie de funciones, facultades, derechos, obligaciones, fines, atribuciones y cometidos, todos éstos en favor del pueblo; por lo que para lograr tal encomienda es necesario que cuente con un territorio, gobierno y, población, de igual manera será indispensable el contar principalmente con un patrimonio cuyo manejo le corresponde y su administración directa o indirecta, él cual es necesario para satisfacer todas y cada una de las necesidades, carencias e insuficiencias que tiene la ciudadanía en general, así mismo cumplir con los servicios públicos de interés general, que para el caso que nos ocupa en el presente trabajo es la de proporcionar el servicio de suministro de agua potable al público en general.

Independientemente de lo anterior es importante establecer primero que se tiene que partir por definir lo que se entiende por Estado como ente abstracto, así como cuales son los elementos que lo integran y como se desarrollan dentro de su ámbito para cumplir con sus cometidos; los cuales pueden ser de la siguiente manera atendiendo a la importancia de éstos: a) Esenciales, b) Servicio Público, c) Sociales y, d) Privados, por mencionarlos de manera general.

A título ilustrativo damos la definición de Rafael Bielsa, lo que para él significa el Estado: *"El Estado es la Organización jurídica de la nación, en cuanto es está una entidad concreta, materia, compuesta de personas y de territorio".*²

El concepto de Estado no es completo si lo referimos al aspecto jurídico, ya que el Estado se autolimita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad, por lo que el Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste que el ordenamiento jurídico que le atribuye derechos y deberes que crean en el hombre a la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

² Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Ed. La Ley, ed. 10ª, Buenos Aires 1998.

Para Francisco Porrúa Pérez define al Estado como: *"La unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio"*.³

Para Jellinek define al Estado como *"La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y aceptada en un determinado territorio"*.⁴ Es decir, la corporación territorial dotada de un poder originario.

También el Estado lo podemos definir como una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano, que crea, define y, aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien jurídico temporal.

La variedad de conceptos en este punto es tan diverso como los criterios que han servido de base para formularlos, por lo que si nos acogemos al tradicional concepto de George Jellinek, "...podemos inferir que son tres elementos fundamentales que componen al Estado, que son los siguientes:

POBLACIÓN: *Esta integrada por todos y cada uno de los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado. Entendiéndose como característica específica del hombre es su personalidad, por lo tanto la personalidad la podemos entender como: aquella propiedad o cualidad que nos autoriza a decir de un ser que es persona.*

Por lo que es importante mencionar o definir lo que se entiende por persona, desde el punto de vista etimológicamente "persona" viene de "personare" resonar o sonar a través de, es decir, persona significa quien representa un derecho ante la ley o lo ejerce. En virtud de lo anterior podemos establecer que la población juega un papel muy importante y que cada uno de los gobernados que se encuentra dentro del territorio del propio Estado, pueden contar con derechos en su beneficio, pero también tiene que

³ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, ed. 33ª, México, 2000.

⁴ Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Ed. Albatros, ed. 2ª, Buenos Aires, 1990.

cumplir una serie de obligaciones; por ejemplo el pago de las contribuciones, con las que el Estado puede cumplir parte de sus cometidos.

TERRITORIO: *Espacio vital de la población en la cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes, lo que se puede entender que dentro territorio del propio Estado, él es quien establece las normas de aplicación para que exista una convivencia entre éste y sus gobernados.*

Además que el territorio es el espacio donde se verifican relaciones entre los individuos, y es necesario para que tenga lugar dichas relaciones, ya que éstas no pueden realizarse en el vacío. Pero también es indispensable para la vida física del hombre, y no por ello se nos ocurre decir que el territorio forma parte de la persona humana.

PODER: *Es la capacidad de imponer la voluntad propia, así mismo y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas. Dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso por la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada por el Estado, para hacer cumplir sus disposiciones y mantener el Orden, la Paz y el Bienestar social".⁵*

Muchos tratadistas incluyen también dentro de los elementos del Estado que consideran esenciales como es la Soberanía, el Orden jurídico, la Unidad, etc., los cuales se encuentran implícitos en los elementos anteriores, pero independientemente se puede establecer que se entiende por ellos, los cuales el tratadista en comento nos menciona que "por orden jurídico se entiende:

ORDEN JURIDICO: *Es él que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura y organiza a la sociedad que está en su base, parte importante en todo Estado ya que mediante un orden jurídico se crea la aplicación de cómo funcionara tanto la administración y la forma de lograr con sus cometidos. " ⁶*

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

Retomando lo anterior, es importante establecer que el Estado adquiere personalidad jurídica al momento de que el orden jurídico le atribuye cierta capacidad para tener derecho y asumir obligaciones: la personalidad jurídica del Estado (como persona colectiva), nace única y exclusivamente cuando el orden legal ha determinado el correspondiente reconocimiento. Es imprescindible destacar la importancia del derecho como factor de organización del Estado, ya que él es quien asigna atribuciones a los entes estatales, establece sus mecanismos de acción y les fija los límites conforme a los cuales deben de conducirse en su contacto con los particulares, asimismo, organiza a la comunidad al establecer las bases sobre las que se da su interrelación. Lo anterior le sirvió al Estado para alcanzar esta relevancia, en su fase moderna, por lo que tubo que trascender y enterrar a las viejas estructuras políticas que les precedieron.

Por lo que respecta a la soberanía se puede establecer lo siguiente:

SOBERANIA: Es una cualidad inherente al Estado, desde el momento de que forma parte de su misma naturaleza y de su propia realidad. Lo adjetivo del poder, la capacidad de autodeterminación en la toma de decisiones, pero calificado al Estado mismo en su unidad total como soberano.

1.2.1. Funciones del Estado.

En el punto anterior se estableció lo referente al Estado y sus elementos, pero a efecto que tengamos un mayor entendimiento respecto al trabajo que nos ocupa, es conveniente partir de la función del Estado. Por lo tanto para la gran mayoría de los tratadistas de derecho administrativo, al exponer su pensamiento de cuales son las funciones o fines del Estado, abandona la idea de un **servicio público, así como el bien público temporal** como explicación de todas la tareas que efectúa el poder público mediante los órganos del ejecutivo, por lo que surge una gran variedad de teorías para conceptualizar la actividad o función estatal en el orden administrativo.

Dado lo complejo y, a veces contradictorio de la terminología empleada a propósito de las funciones del Estado, en el presente trabajo se retomará lo que establece el doctrinario Rafael I. Martínez Morales, respecto de lo que se entiende por lo general al hablar "...de fines, atribuciones, funciones, competencia y facultad que tiene el Estado.

a.) Fines del Estado: El Estado es una persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio y que persigue la realización de ciertas finalidades que pueden ser lograr el bien común, asegurar la vida en la sociedad, satisfacer las necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de la empresa, etc. Por lo que si retomamos lo establecido en las líneas que anteceden como fin principal es el bien público, por que lo podemos concebir en tres categorías

1.) Necesidad de orden y de paz; por lo que al respecto lo que se busca es la armonía y el buen trato de manera interna entre sus gobernados y entre éstos, pero de igual manera en lo internacional que se lleva acabo con los demás Estados.

2.) Necesidad de coordinación; por lo que hace a este respecto es la de coordinar la actividad desde el punto de vista espiritual y económico de los individuos, dicha coordinación la lleva acabo mediante el orden jurídico y,

3.) Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas; en este sentido los particulares no pueden desarrollar determinadas funciones de interés general como lo son: culturales, económicas o de beneficencia, siendo el Estado que interviene para orientar o apoyar según sea el caso.

b.) Atribuciones o cometidos: Son las tareas que el Estado dice reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a alcanzar sus objetivos, tal como lo establece el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, como Áreas Estratégicas.

c.) Funciones del Estado: Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines.

d.) Competencia del Estado: El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que puedan actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.

e.) Facultad: Es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual exterioriza su voluntad⁷.

Las funciones del Estado se realizarán, básicamente, mediante actos de derecho público emitidos por los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a éstos órganos les corresponde la función legislativa, administrativa y judicial, respectivamente y dentro de sus ámbitos.

1.2.2. Patrimonio del Estado.

Como ya se dijo, el Estado como persona moral o colectiva, y en virtud de los fines que persigue, cuenta con un patrimonio cuyo manejo le corresponde. Dada la dimensión de las tareas estatales y la importancia económica y estratégica de su acervo patrimonial, así como la necesidad de un adecuado control de éste, se ve en la necesidad de determinar cuáles son los recursos, bienes, con que cuenta.

Por lo que el patrimonio está integrado por los recursos materiales del Estado, mismo que se encuentran en los bienes materiales de modo directo o indirecto que le sirven para la prestación de un servicio público en beneficio del interés general, que para el caso de nuestro trabajo el agua potable es un bien de dominio público el cual, el

⁷ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*. Ed. Harla, México, 2001.

Estado permite su explotación, uso y aprovechamiento mediante una concesión administrativa. Por tal motivo para varios tratadistas han establecido su propio concepto de patrimonio y, al respecto se puede entender como patrimonio: *"Universidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para cumplir sus atribuciones."* En el entendido de que la palabra patrimonio esta integrado por los recursos materiales del Estado, tan importantes, aunque en otro plano, como un sistema jurídico.

Para Miguel Acosta Romero, lo concibe como *"El conjunto de bienes materiales e inmateriales tanto de dominio público, como privado, cuya titularidad del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos"*.⁸

Mientras tanto para el autor Gabino Fraga establece que el patrimonio es *"El conjunto de bienes materiales que de un modo directo o indirecto sirven al estado para realizar sus atribuciones, constituye el dominio o patrimonio del Estado"*.⁹

Fernando Garrillo Falla, concibe como bien al *"Conjunto de derechos de contenido económico que pertenecen al Estado."*¹⁰

Mientras tanto para el doctrinario Jorge Olivera Toro lo entiende como el *"Conjunto de bienes, recursos e inversiones que se destinan o afectan de forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica"*.¹¹

Por lo que en términos generales, el patrimonio se puede entender como una serie o conjunto de bienes (materiales, recursos naturales, financieros), derechos, los cuales en todo momento son de importancia para que el Estado cumpla y satisfaga con las necesidades de sus habitantes. De acuerdo con lo anterior, podemos ver que los

⁸ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, ed. 3ª, México, 2000. Pag.

⁹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, ed. 20ª, México.

¹⁰ Garrillo Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Ins. Est. Polit. ed. 2ª, España.

¹¹ Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, ed. 2ª, México.

conceptos que emiten los diferentes autores, concuerdan en definir que es un conjunto, universalidad, serie de bienes materiales, económicos, mismos que son de importancia para que el Estado pueda desempeñar sus obligaciones, funciones y atribuciones que tiene como Órgano supremo.

1.3. Concepto de Bien.

A efecto de que exista una mayor explicación al presente trabajo también es conveniente mencionar lo que se entiende por Bien, con el único fin de cómo el Estado cuenta con elementos materiales para la prestación de un servicio que en este caso es el agua, así como en que términos se permite su explotación, uso y aprovechamiento, por lo que la palabra *Bien* proviene del latín *Res* que significa *Cosa*, que es propiedad del Estado, mismo que tiene la posibilidad de imponer modalidades a todos los bienes ubicados dentro del ámbito territorial en que se ejerce su soberanía, pero solo es titular de algunos bienes que por muy diversas causas le pertenecen, los cuales son considerados patrimonio estatal, bienes éstos que el Estado los posee directamente o los cede en casos aislados y temporalmente, a los particulares por medio de concesiones, permisos u autorizaciones o contrato, cuando así la ley lo permita, teniendo principalmente como características las siguientes:

- a) Puede ser bien o cosa mueble o inmueble, corporal o incorporal, estableciendo que para varios tratadista en materia civil tanto Bien como cosa son sinónimos.
- b) Debe ser normalmente insustituible.
- c) Debe de permanecer a una persona ficticia moral gubernamental, ya sea el Estado, una Entidad Federativa o los Municipios.
- d) El bien debe de ser necesario para la función exclusiva de esa persona moral gobernante.
- e) Que la personal moral o gobernante aplique la cosa o bien en el desempeño de sus funciones..

Por lo que respecta a nuestro estudio de los bienes o cosas que forman parte del patrimonio del Estado, estudiaremos ahora la clasificación conforme a que lo establece el artículo 767 del Código Civil del Distrito Federal, que nos menciona lo siguiente:

- a) Bienes de uso común.*
- b) Bienes destinados a un servicio público, y*
- c) Bienes propios.”¹²*

Finalmente en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, “el patrimonio nacional se compone de:

ARTÍCULO 3.- Son bienes nacionales:

I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;

IV.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;

V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y

VI.- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.”¹³

¹² Código Civil para el Distrito Federal, Ed, Porrúa, México, 2005, Pág. 50.

¹³ Ley General de Bienes Nacionales, Ed, Porrúa, México, 2005, Pág. 10.

1.4. Antecedentes de los Bienes de Dominio Público de la Federación.

Finalmente podemos mencionar los Bienes de Dominio Público de la Federación, con el propósito de precisar que estos bienes cuenta el estado y los puede concesionar con el fin de que mediante un Órgano público pueda prestar un servicio público. Por tal motivo partamos de la existencia de cosas públicas que tuvo su primera expresión posiblemente, en las primitivas comunidades rurales, las cuales tenían caminos, calles plazas, y puentes, que no pertenecían a ningún individuo, sino a la comunidad, estando librado su uso a todos o a cualquiera de sus componentes, bajo la vigilancia de la autoridad existente.

Por ejemplo en Grecia, la aparición de las ciudades-estados contribuyó eficazmente a firmar la idea de la existencia de esas cosas públicas, de ese dominio público de las ciudades, que en su parte se confundían con su dominio privado y cuyo producto consistían en una porción importante de las rentas de la ciudad.

En Roma, la aparición de cosas públicas se confunde con la misma fundación de la ciudad, principalmente a disponer Rómulo la reserva de un tercio de las tierras para el Estado y para el pastoreo común. El derecho romano admitió la utilización general de las cosas públicas, concibiendo la existencia de un derecho, propio del pueblo romano, y una utilización común a favor de todos los individuos.

En España, la antigua legislación también se ocupó de la existencia del dominio público, de manera muy similar a como lo contempla el derecho romano. Por lo que el surgimiento de la Revolución francesa alteró este estado de cosas, y mediante los decretos del 21 de Noviembre y 1 de Diciembre del año de 1790, conocidos como "Códigos Dominial", se estableció que el dominio público pertenecía a la nación, al mismo tiempo que se abolió la inalienabilidad de las cosas públicas, sobre la base de que siendo la Nación la titular de su dominio, no cabía continuar manteniendo un sistema que había sido admitido sólo como capricho de los monarcas, criterio que más tarde fue abandonado.

Al comenzar a estudiar y empleo el término de dominio público, el primer problema que se presenta es el que resulta de la diversidad de la terminología empleada para referirse a esta materia, lo cual complica la labor de apreciación de las diferentes acepciones que puede tener tal concepto.

El primero que utilizó tal expresión de "dominio público" fue Pardessus, en la primera edición de su obra *Traite des servitudes on services fonciers*, aparecida en el año de 1806, designando con ella los bienes del estado que no pertenecían ni se incluían en su dominio público.

En la Doctrina Francesa, los bienes de dominio público son aquellos que están destinados al uso público, componiendo los restantes bienes del Estado, el dominio o patrimonio de éste.

En la Doctrina y jurisprudencia italianas, en cambio, se distingue entre lo que es el dominio público y lo que se considera bienes patrimoniales del Estado, los cuales, a su vez, pueden ser divididos en patrimonio indisponibles y patrimonio disponibles, según resulte de la legislación aplicable. Con referencia ya al dominio de las aguas, se ha querido extraer la dominiabilidad de ellas de carácter o condición de públicas, aunque la mayoría de los autores identifican ambas nociones.

Para el tratadista Argentino Nicanor de Elia, en su obra *Dominio Público Nacional*, aparecida en Buenos Aires en el año de 1984, "*sostuvo con razón que el dominio público debió de coexistir, desde un principio, con la propiedad privada, como una condición indispensable de la vida económica de la colectividad, y aún cuando la evolución de la teoría del dominio público sufrió modalidades y cambios muy importantes, lo cierto es que esa correlación puede ser comprobada desde los tiempos más antiguos*".¹⁴

Más modernamente, se ha aceptado que el uso público no es el único electo caracterizante de la existencia del dominio público, sino que éste también aparece

¹⁴ De Elia, Nicanor. *Dominio Público Nacional*, Buenos Aires, 1984.

cuando se evidencia de interés público, que se realiza de manera equivalente, es decir, un uso público directo, en toda la variedad de gamas en que pueden tener lugar.

1.4.1. Concepto de Bienes de Dominio Público.

Considerando lo expuesto en las líneas que anteceden, estamos ya en condiciones de establecer que se entiende por dominio público y la gran variedad de criterios que tiene cada uno de los tratadistas al definir dicho concepto; por lo que el doctrinario Héctor Jorge Escalona lo define como: *"el conjunto de bienes de propiedad pública del Estado, (lato sensu), afectados al uso público, directo o indirecto, de los habitantes, y sometidos a su régimen jurídico especial de derecho público, y por lo tanto exorbitante del derecho privado".*¹⁵

La definición formulada, como se advierte, concurre a destacar las siguientes notas caracterizantes de la noción conceptual del dominio público:

- a) Es un conjunto de bienes, es decir, de cosas, bienes inmateriales y derechos, cuya naturaleza puede ser muy diversa, pero que deben de reunir la condición de cierta permanencia en el tiempo.
- b) Tales bienes son de propiedad del Estado, entendiéndose el concepto en su sentido más amplio, o sea, como un conjunto integrado de personas jurídicas públicas estatales, a saber, el estado nacional, las provincias, los municipios, las entidades, y demás componentes de la administración pública centralizada y descentralizada.
- c) Esa propiedad del Estado no es semejante a la propiedad de derecho privado o civil, que corresponde a los particulares, sino que aparece como una propiedad especial, pública, sometida a limitaciones singulares.
- d) Los bienes que componen ese dominio están afectados al uso público, el cual

¹⁵ Jorge Escalona, Héctor. *Compendio de Derecho Administrativo*, Ed. Delma, México, 2000.

puede ser directo o indirecto, y a su vez colectivo o individual, correspondiendo ese uso a todos los habitantes, conforme a lo que disponen las leyes o reglamentos dictados en su consecuencia.

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, dice lo siguiente *"El que, la salvaguarda del Estado tiene todo en las cosas útiles que pueden ser objeto de apropiación, en las apropiaciones que no han sido concedidas o que han prescrito, ni han sido ganadas por modo legítimo"*.¹⁶

Por su parte el tratadista Rafael I. Martínez Morales, en su libro de Derecho Administrativo, nos define al dominio público como: *"Sector de los bienes del estado sobre los cuales éste ejerce una potestad soberana, conforme a las reglas del derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esa manera se asegure su preservación o racional explotación"*.¹⁷

Resulta interesante la definición adoptada por el proyecto del Código de Napoleón, citada por Laudabere y que inspira ampliamente a la jurisdicción francesa: dominio público es el conjunto de los bienes de las colectividades públicas y establecimientos públicos que se encuentran, sea a la directa disposición del público usuario, sea afectados a un servicio público.

Finalmente citaremos la definición de Álvarez Gendín: *"El dominio público es una forma de propiedad especial privilegiada de los entes públicos, afecta a la utilidad pública, a un servicio público o a un interés nacional y entre tanto sujeto a la inalienabilidad o imprescriptibilidad"*.¹⁸

De lo anterior, queda de manifiesto que el dominio público, dentro del sistema patrimonial del Estado, es una figura que más se ha estudiado y que en ocasiones se le ha identificado erróneamente, con la titularidad de los bienes públicos. Su estudio desde

¹⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa, ed. 25ª, España, 1998.

¹⁷ Martínez-Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*, Op. Cit. p. 51.

¹⁸ Álvarez-Gandín, Sabino. *El Dominio público, su Naturaleza Jurídica*, Edit. Boses, España.

el punto de vista jurídico ha sido estudiado desde los romanos, otros ubican su delimitación en la doctrina Francesa de finales del siglo XVIII.

Independientemente de los significados que se le puede dar, el Ordenamiento legal que lo regula es la Ley General de Bienes Nacionales, la cual en líneas posteriores será tratada.

1.4.2. Naturaleza Jurídica del Dominio Público.

Es muy discutida la idea si el dominio público constituye o no una verdadera propiedad. Los antiguos lo negaron estimando que propiedad pública es una imposibilidad jurídica. No existe otra propiedad que la propiedad civil, única abordada con los atributos de una verdadera propiedad.

La repulsa a la existencia de una relación de propiedad en el dominio público, tuvo ab initio la apoyatura de los bienes de dicho dominio se identificaban con aquellos que no eran susceptibles de apropiación, y se usaban por todos. Tal como lo manifestó el tratadista V. Proudhon que el dominio público es: *"Es el poder de regir y administrar las cosas que por ministerio de ley están destinadas al uso de todos, y cuya propiedad a nadie pertenece"*. Los partidarios de esta concepción, la defienden con el razonamiento de que el Estado solo posee sobre los bienes un poder de custodia, de vigilancia, de policía; pero no el de usar y disponer. El uso corresponde al público y no al Estado, los frutos no existen en la mayor parte de los casos, y la facultad de disponer esta excluida por el principio de la inalienabilidad del dominio público.

Por lo que respecta a los tratadistas Gastón y Marín han defendido esta tesis, ya que a su juicio el Estado goza de ciertos beneficios, el que la idea de inalienabilidad pueda estimarse como unión indisoluble de la propiedad al propietario, el que se haya indicado en alguna disposición legal que tal propiedad de derecho público es la perfecta, no es convincente, por lo que respecto de lo anterior se colabora ya que el Estado no utiliza directamente en provecho personal la cosa que esta afectada o un servicio público, y más que un derecho de dueño, ejercita acción de derecho público,

función de policía de reglamentación jurídica.

A efecto de que lo anterior quede más claro es conveniente establecer que se entiende por propiedad, es un vínculo entre una persona y una cosa que crea entre ambas una relación no de policía, sino de dominio, originando a favor del titular un poder jurídico respecto a terceros.

En definitiva, el derecho de propiedad, cual señorío directo sobre las cosas, es instituto común tanto al derecho privado como al público, pero se califica diversamente según los caracteres peculiares que concurren en los dos campos, y en sus variados elementos.

Principalmente los bienes de dominio público están sujetos precisamente a un régimen del derecho, basado en los artículos 27, 40, 41, y 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4.3. Características de los Bienes de Dominio Público.

Los bienes que integran a ese sector patrimonial, llamado dominio público, presentan ciertas características que autores y legisladores señalan en forma casi unánime, aunque con las obvias diferencias conceptuales, terminológicas y de sistematización.

Al hablar de las características de los bienes de dominio público nos podemos encontrar con lo que establece el tratadista Rafael I. Martínez Morales, "...*siendo las siguientes características*

a).- Imprescriptible. *El Estado jamás perderá la potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares, por el transcurso del tiempo. De lo anterior se puede deducir que el Estado pase el tiempo que pase siempre va tener la propiedad de los bienes independientemente de que en ocasiones los concesione para su uso, aprovechamiento y explotación.*

b).- Inalienable. El dominio público está por esencia fuera del comercio. Además algo que resulta claro es que mientras no haya por medio un acto de desafectación esas cosas no podrán válidamente enajenarse en beneficio o a nombre de los administradores.

c).- Inembargable. En nuestro derecho esta característica es común a todo patrimonio Estatal. Para forzar al Estado a cumplir con sus obligaciones, no es dable a seguir procedimiento que implique el embargo de los bienes.

d).- Generalmente son concesionables. Consideramos que estos bienes en ocasiones son concesionables, dada su naturaleza o su importancia económica, tal es el caso del espacio aéreo, la zona marítima terrestre, los yacimientos minerales, el agua, etc.¹⁹

Entendiendo que estas son las características de los bienes de dominio público de la Federación, que generalmente dichos bienes siempre van a prestar un servicio público, ya que el Estado como tal no puede prestarlos de manera directa, es decir, los cuales son esenciales para que el Estado cumpla con sus cometidos.

1.4.4. Clasificación del Dominio Público.

Son varias la clasificaciones que la doctrina ha efectuado respecto del dominio público, entendiéndolo a diferentes criterios, las cuales no revisten todas el mismo interés jurídico.

Desde el punto de vista subjetivo, y teniendo en cuenta la persona jurídica pública estatal que pueda ser titular del dominio público, se lo diferencia en dominio de la Nación, de las provincias, de los municipios o los entes descentralizados.

En razón de la formación de los bienes que compongan el dominio público, ésta se distinguen en artificial y natural; por lo que se refiere al dominio público natural, es aquel que versa sobre bienes que se hayan en la naturaleza, y sobre los cuales no es posible la intervención de la mano del hombre, como lo son las playas del mar, ríos,

¹⁹ Martínez-Morales, Rafael I. Op. Cit. pág. 54-56.

arroyos, etc. El dominio público artificial, en cambio, esta constituido por bienes que son creados o resultan de la acción humana, o en los cuales esa acción es indispensable y necesaria para que el bien aparezca como tal.

Considerando la materialidad en si misma de los bienes que pueden integrar el dominio público, se los divide en cosas u objetos materiales, y en objetos inmateriales y derechos también designados como objetos incorporales.

Por lo que respecta para el doctrinario Carlos García Oviedo, quien en su obra derecho administrativo, estable que *"Los bienes que posee el Estado y las corporaciones públicas son de dos grandes categorías. Hay bienes entregados a un interés administrativo, bienes constitutivos de un servicio o fin públicos, o que a ellos inmediatamente sirven. Existen otros que la Administración utiliza como particular cualquiera, por sus frutos o rentas. Los primeros son bienes que la administración utiliza por su valor en uso; los segundos por su valor en cambio,. Aquellos constituyen propiedades administrativas; éstos, propiedades privadas de la administración"*.²⁰

Finalmente y teniendo en cuenta es la jurisdicción que se aplica y rige respecto de los bienes del dominio público, se los agrupa en bienes sometidos a jurisdicción nacional, provincia o municipalidad, diferenciación que puede o no coincidir con la del lugar o el carácter del bien.

²⁰ García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Ed. Temis, ed. 9ª, México 2001, Pág. 403

1.5. Usos de los Bienes de Dominio de Público.

Es importante cual son los usos que se pueden hacer respecto de los bienes públicos, por lo que para tal efecto el jurista Carlos García Oviedo establece lo siguiente: "...las propiedades públicas surgen entre los organismos administrativos y los individuos, procediendo determinar, junto con el uso, la naturaleza jurídica de estas relaciones. El uso puede ser Ordinario y Extraordinario. El primero se divide en general y especial.

Pero independientemente de lo anterior también manifiesta que los bienes pueden tener los siguientes usos:

1. Uso común: Son aquellos que corresponden por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impide el de los demás interesados, y se estimara: a) General, cuando se concurren circunstancias singulares,; y b) Especial, si concurren circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante;

2. Uso privativo: El constituido por la ocupación de una porción del dominio público de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados;

3. Uso normal: El que fuere conforme al destino público a que afecte:

4. Uso anormal: Si no fuere conforme con dicho destino.

Indistintamente de los usos ya expuestos en las líneas que anteceden también lo son los usos tanto el Ordinario General como Extraordinario General respectivamente, lo cual deriva que se entiende por cada uno lo siguiente:

a) Usos Ordinario General: Es el nacido de la propia naturaleza y destino de la cosa (transito por la carretera, navegación por los ríos, etc.), así mismo generalmente este uso se ejerce libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público, a las Leyes, Reglamentos y, demás disposiciones generales.

b) Uso Extraordinario General: Sobreviene siempre que la cosa es utilizada por algún particular con un fin que no sea el del ordinario, uso privativo o bien de forma distinta a su uso normal. Por ejemplo, instalación en la vía pública de quioscos, puestos, estacionamientos de vehículos, ferrocarriles, tranvías etc. Por lo tanto el uso extraordinario lleva implícita la ocupación del inmueble y no brota de la libertad individual, sino de la voluntad expresa del estado o de otras entidades administrativas a quienes corresponde la propiedad del bien, lo que se le conoce como permiso o concesión administrativa."²¹

Respecto de los bienes de uso común, las legislaciones modernas han adoptado diversos criterios que pueden agruparse en estas dos orientaciones: una, que los considera como bienes sometidos al derecho de propiedad, y otra, como insusceptibles del tal derecho. Dentro de la primera orientación y reconociéndose en todos los casos que el uso es público y, por lo mismo, regulado por prescripciones de derecho público, se pueden reconocer dos sistemas: el de la propiedad privada del Estado o de los particulares, y el de la propiedad pública del estado o de otras entidades públicas.

Dentro de la segunda orientación, lo que niega que los bienes de dominio público sean susceptibles de propiedad, cambien pueden señalarse dos sistemas: uno, que sostiene que ni el Estado ni los particulares tienen derecho patrimonial alguno sobre los bienes que forman aquel dominio y que el Estado solo tiene respecto de ellos el carácter de su fiduciario con las facultades de vigilancia y policías necesarias para garantizar el uso común; otro, que negando la existencia de la propiedad como derecho adjetivo afirma que el dominio público constituye un patrimonio afectado a un fin de interés colectivo que no necesita de ningún titular. Creemos que la Legislación mexicana puede colocarse dentro de la orientación que reconoce que los bienes de dominio público son susceptibles del derecho de propiedad.

Por lo que respecta en la actualidad y a partir de año de 1902, fecha de la primera Ley de Inmuebles Federales, consigna la propiedad del Estado sobre los bienes de dominio público de uso común. En el artículo 1° de la ley en comento nos establece

²¹ García Oviedo, Carlos. Op. Cit. Pág. 405

que los bienes de dominio público, que mediante los requisitos legales se desincorporen de tal dominio pueden ser enajenables, ésta indicado que existe un propietario de ellos pues de otro modo no podría hablarse de esa posibilidad de enajenar.

Los bienes de uso común pueden clasificarse desde dos puntos de vistas:

I.) Desde el punto de vista de la naturaleza de los propios bienes:

- a.) Dominio público aéreo.
- b.) Dominio público marítimo.
- c.) Dominio público terrestre.

II.) Desde el punto de vista de la forma de su incorporación al dominio público, se pueden clasificar en dos categorías; 1) Los que constituyen el dominio natural; que son aquellos que por su naturaleza misma quedan incorporados al dominio público y 2.) Los que constituyen el dominio artificial; Son los que se incorporan por una disposición expresa de la Ley, los cuales pueden ser retirados del uso artificial y en tal caso de aplicarles el régimen especial que se creado en la ley para los bienes de dominio público. Los bienes de dominio público como los de uso común son inalienables e imprescriptibles, entendiéndose como inalienables la cual es una consecuencia de la imprescriptibilidad, debe de ser estudiada en cuanto a su fundamento para determinar su alcance, por lo que significa que los bienes de dominio público no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva y que los particulares y las instituciones públicas solo podrán adquirir sobre el uso, explotación y aprovechamiento de éstos bienes regulados por la propia ley mediante la figura de la concesión.

1.6. Reseña Histórica Legislativa del Agua en México.

Como bien es sabido que antes de la conquista de los españoles y principalmente durante el Imperio de los Mexicas, existieron una gran cantidad de lagos, ríos y arroyos, mismos que eran muy poco utilizados por los Aztecas, ya que éstos se utilizaban únicamente para satisfacer sus necesidades básicas, tales como: el riego de sus parcelas y para el abasto de la gran ciudad mediante acueductos por medio de los cuales se introducía el agua al palacio del Emperador, por lo que no existía otra utilización o cuidado especial para controlar o desviar el curso de los causes naturales, lo único que había por parte de los indígenas era la creación de ciertos canales con lo cuales se abastecía los domicilios de los sacerdotes y aldeas, únicamente en beneficio de algunas personas.

A la llegada de los españoles y principalmente en el siglo XVI fue cuando el agua empezó cobrar gran importancia ya que se utilizaba principalmente en los molinos, los cuales se ocupan en la minería para la extracción de metales, es decir, en la refinación de los metales y amalgamación, por lo que dichos procesos de refinación requerían de gran cantidad de agua, y en virtud de lo anterior su problema principal que existía era el de trasladar a determinados lugares el agua, por ejemplo el de llevarla a las minas, lo cual generaba un incremento económico, en tiempo y de mano de obra por parte de los mineros, así como la gran cantidad de rupturas y fugas que se presentaban en todo momento en dichos acueductos y/o canales; por tal motivo esto provoco que se empezara también a implementar en dichos canales o acueductos, en beneficio de la agricultura, misma que fue creciendo de tal manera que las tierras para cultivo fueron aumentando, principalmente se cultivaban productos como; trigo, maíz, arroz, calabazas, chiles, frijoles etc., y con ello se requería de más agua, sin embargo en la época de sequía representan serios problemas ya que el agua no se retenía a través de presas, solamente la que existía en los lagos de las partes bajas, más no así en las parte altas; también el agua se utilizaba en la industria textil y papelera en el Siglo XVII, principalmente para el movimiento de los batanes,

El movimiento que represento el cambio para todo el mundo y más aún para las

colonias que habían descubierto tanto los Españoles, Franceses e Ingleses, lo fue después de la Revolución Francesa, lo que provoco que el agua tomara importancia, ya que mediante la invención de las maquinas de vapor, los empresarios que se dedicaban a la Industria fue un cambio radical, por lo que con ello las grandes fabricas e industrias empezaron a utilizar principalmente maquinas modernas durante la primera mitad del siglo XIX, las cuales eran movidas por fuerza hidráulica y por ello estas se ubicaban a las orillas de los ríos. Los industriales compraron los molinos de pan de moler y los convirtieron en fábricas de hilados y tejidos de algodón y/o papeleros, por lo que la demanda del vital liquido cobro cada vez más importancia, ya que se requería de ella para lograr una mayor producción, y en dicha búsqueda algunas fabricas trajeron ruedas nuevas del extranjero y construyeron hidráulicas para su uso exclusivo de la industria

Los cambios tecnológicos se suscitaron con rapidez, los industriales estaban más preocupados por obtener más calidad y producción en menos tiempo y ahorro de la mano de obra, por lo que se vieron en la necesidad de comprar a los países extranjeros nuevas maquinas y así sustituir las ya existentes, lo cual trajo que las hidráulicas dejara de tener uso, por lo que el agua, independientemente de que se utilizaba ya de manera más ordenada y se realizaban estudios para la perforación de pozos profundos, para así cubrir la creciente demanda de una población que iba en aumento de una manera desmedida y desordenada, lo que provoco que no existiera una planeación o programa de las infraestructuras hidráulicas con que se suministraría del vital liquido a la población, principalmente a la de las grandes ciudades.

1.6.1. La Lucha por el Agua entre las Industrias.

Las dificultades entre industriales surgían de la lucha constante por abastecerse de agua para mover su maquinaria. Represar este recurso era la forma más idónea de lograr mayor presión. Un factor importante para la represa era la localización de la toma, ya fuera aguas arriba o aguas abajo. Esta situación estaba legislada en el llamado derecho de servidumbre. Por servidumbre se entendía, "*Un derecho adquirido*

en bienes ajenos inmuebles, para recibir de estos algún servicio uso utilidad²². Las servidumbres se dividían en naturales, legales y convencionales.

La servidumbre por conducción de agua puede ser natural o convencional. Es natural o necesaria la del agua que corre de un predio superior a otro inferior, en cuyo caso el dueño de éste, está obligado en consecuencia de esta servidumbre, a dejar correr por su heredad las aguas, la tierra o piedras que aquella arrastran naturalmente en su corriente, y no pueden construir dique, presa u otra obra que impidiera el uso de la corriente. Si el agua corre naturalmente por terrenos pertenecientes a muchos, se estancase en el de alguno de ellos con perjuicio de algún vecino, podrá este obligarse a que limpie y expedito el sitio por donde antes corría, o que le permita a él hacerlo.

Esta ley no logró solucionar la infinidad de problemas que se suscitaron por la posesión y uso de las aguas. El caso de las industrias que se ubicaban en un mismo cauce, los que primero recibían el agua la represaban y con esto los de aguas abajo no la recibían suficiente. Además al dejar salir la presión era tan fuerte que en ocasiones dañaba la maquinaria. Esta competencia permanente entre los industriales hizo que en ocasiones se establecieran convenios para el uso del agua. Un ejemplo de ellos es el contrato para el uso de las aguas del río de San Francisco celebrado entre los propietarios de los molinos de En medio, el Carmen, Huexotitla, y las fábricas como la Teja y Amatlán y el dueño del molino de San Antonio. En dicho documento se acordó lo siguiente:

Primera: El señor Luís Calderón podrá construir una presa en el lugar nombrado "presa destruida", para recoger las aguas del río San Francisco e introducirías a su molino para el movimiento de su rodezno, pudiendo también regar con dichas aguas las tierras del mismo molino los días de fiesta religiosa.

Segunda: El propio señor Calderón se obliga a que las aguas que nacen en terrenos de su molino, siguiendo su curso natural actual, no cambiando dicho curso, así como pretender lograr algún otro uso y a la vez un beneficio distinto.

²² Suárez Cortés, Blanca Estela. Dos Estudios Sobre Usos de Agua en México (Siglos XIX y XX). Ed. CIESAS, México, 2001.

Tercera: Igualmente el señor calderón se obliga a no enajenar, ni arrendar las aguas que corresponde a la casa del campo, y a que, cuando no las necesite para regar sus terrenos.

Por lo que respecta a los problemas que se presentaron entre los agricultores e industriales fueron semejantes a las anteriores, es decir, eran originados por despojos, abusos por utilizar más agua que la que estrictamente les correspondía y por la merma del caudal, porque el agua utilizada en el movimiento de las máquinas no era regresada al mismo cauce.

1.6.2. La Limitación de la Autoridad Municipal.

La administración directa sobre el agua durante el Siglo XIX, estuvo en manos de los ayuntamientos, que se convirtieron en una importante canal para la política y administración de las ciudades. Según las ordenanzas de la ciudad de México de 1840, el ayuntamiento tenía su cargo los siguientes ramos. Aseo y limpieza, alumbrado, cárceles, calzadas, puentes, caminos, casa de beneficencia, mercados, pesos, medidas y agricultura, etc.

Por lo que respecta a lo relacionado al agua, estos asuntos se trataban en cabildo; si eran sencillos se les da solución inmediata, si se necesitaba un estudio detallado se enviaba a la comisión respectiva, discutiéndose el dictamen respectivo más tarde.

El problema de la propiedad del agua, no solamente era un asunto del derecho privado, sino también del derecho público. Los ayuntamientos argumentaban que el eje que dirigía sus prácticas era el interés público. Con este argumento los ayuntamientos defendieron un ámbito legítimo para la más intensa y abierta injerencia del Estado en ciertos asuntos tales como los relacionados con las estrategias de desarrollo de la infraestructura material y con el fomento económico.

Por otro lado, era muy común que la practica de los ayuntamientos se orientaba hacia los interés de los particulares, las mercedes se concedía a quienes tenia cierto nivel social y claro está a los miembros de los diversos grupos políticos.

1.6.3. Primeras Leyes Reguladoras del Agua.

Por lo que respecta a leyes y reglamentos que se dictaron sobre los recursos hidráulicos después de la Constitución de 1824 en la ciudad de México en realidad fueron muy pocos al respecto, toda vez de que exista una anarquía y lucha de poderes de esa época, fue hasta el año de 1840 cuando se publicaron las ordenanzas para conceder las mercedes, es decir, (algo parecido a lo que es hoy la concesión sobre agua) principalmente para uso domestico, bajo las siguientes reglas:

**Primera: Que sea de cinco pajas, pagando anualmente por su arrendamiento cincuenta pesos adelantados en la tesorería municipal.*

Segunda. Que la construcción de la cañería y fuente sea de su cuenta, con intervención de esta comisión y fontanero mayor.

Tercera. Que ha de cuidar no se vierta el remanente a la calle y de no disponer de él para otra finca, aun cuando sea de su propiedad, por resultar en perjuicio de esta municipalidad.

Cuarta. Que siempre que el excelentísimo ayuntamiento necesite del agua para el público ha de cesar el arrendamiento, sin que se pueda alegar posesión o derecho para continuarla.

Quinta: Que la toma se ponga por esta comisión en el punto donde la ha de recibir, que es la misma fuente de la finca, conforme a lo últimamente acordado.

Sexta: Que el agua se utilizara de manera ordenada, es decir, por tandeos y de acuerdo cuyo fin se situara en la fuente.

*Séptima: Que la cañería particular tendrá por lo menos veinte varas de longitud fuera de la finca en paraje público.*²³

Por lo que existieron infinidad de disposiciones que no resolvieron los problemas que se suscitaron por la posesión y uso de las aguas. Con el objeto de solucionar el desorden en que se encontraba el ramo, en varias ocasiones se pidió a los particulares los títulos en virtud de los cuales disfrutaban de las mercedes. Por Ejemplo el H. Ayuntamiento de la Ciudad de México siempre tuvo claro que no todos los títulos de las mercedes eran ilegítimos, lo que litigar sobre su autenticidad de cada uno de ellos le llevaría tiempo y dinero.

Otras de las mercedes se disfrutaban a título de dominio, es decir, no contaban con títulos otorgados por la autoridad, pero habían estado en posesión de las aguas durante mucho tiempo, lo que para ellos indicaba que los únicos propietarios por el uso y disfrute eran ellos.

Por ejemplo, desde la época de la Colonia, a cada uno de los conventos y hospitales se les concedió una merced de gracia a favor de la comunidad. Años más tarde, algunas de las comunidades habían desaparecido, los conventos ya no existían o eran propiedad de particulares, con esto había terminado el derecho de la concesión a favor de éstos y, por lo que los nuevos poseedores no tenía derecho alguno en cuanto al los títulos con que se amparara en el uso del agua. En Querétaro, la realidad era distinta, el agua se traspasaba junto con la propiedad y, en caso de así convenirlo, se podía vender el inmueble con menos cantidad del agua originalmente mercedada y quedarse con la parte restante el antiguo dueño. Por lo que queda muy evidente que desde esta época la figura de la concesión ya existía de manera tal que se les permitía a los particulares el uso y disfrute de determina agua, principalmente para la satisfacción de las necesidades básicas y con fines de interés social.

Otros de los problemas que se presentaban respecto del agua potable es que existían fugas lo que provocaba la pérdida de agua, ya fuera por la mala infraestructura

²³ Suárez Cortez, Blanca Estela, Op. Cit. Pág. 51.

hidráulica, por la falta de llaves en las tomas o fuentes públicas que existían en la principales ciudades, lo que acarreo a éste respecto fue que se empezaran a instalar dichas llaves. En 1836 el H. Ayuntamiento de la Ciudad de México aprobó que en cada una de las fuentes públicas la instalación de llaves de mano económicas y abordo lo siguiente.

Primera: En todas las fuentes públicas y privadas se podrán inmediatamente llaves económicas, dando cuenta al fontanero mayor de las que vayan poniendo.

Segunda: Estas llaves se podrán con intervención del fontanero mayor, en la inteligencia de que el caso no lo verifique pagara los costos de la que a su cuenta hará poner el mismo fontanero.

Tercera. La comisión de aguas en uso de sus facultades hará cumplir el acuerdo antecedente.

Cuarta. Este acuerdo se comunicara al señor Gobernador para que lo publique por bando de fecha 30 de Abril de 1836".²⁴

Como fue de observarse en la Ciudad de México la venta y arrendamiento estaban restringidas por las autoridades municipales. Por lo que respecta en otros Estados era de manera diferente, ya que ellos si otorgaban las mercedes a quienes las requerían.

Los que utilizaban el agua potable era las unidades productivas (molinos, haciendas, fabricas, y otros) ocupaban la mayor cantidad de agua de las ciudades que existía o se distribuía en las mismas ciudades. En la ciudad de Puebla las mercedes de agua potable abastecías únicamente al 2% de las casas de la ciudad, mientras que el resto de la población se previa de las fuentes públicas. Para el año de 1854 la ciudad de México contaba con 806 fuentes de las cuales 764 eran particulares.

²⁴ Suárez Cortez, Blanca Estela, Op. Cit. Pág. 47.

La lucha entre la población y las industrias por el abasto de agua potable y el suministro de este recurso a las fábricas, se repitió a lo largo del siglo XIX, cada vez con mayor frecuencia. Ello fue particularmente cierto en pueblos y ciudades de cada uno de los Estados y la Ciudad de México, en donde las fuentes de abastecimiento para estos dos usos era las mismas. Las quejas de las comunidades, pueblos y barrios no se dejaron esperar por el despojo, misma que se repartieron de manera continua.

Además de que en todo momento de la historia del agua han existido la pérdida de este vital líquido principalmente se ha debido por filtraciones, evaporación, el derrame por el mal estado de las cañerías o de los depósitos, los hurtos a lo largo del acueducto, el aumento de la población y el estiaje anualmente, éstas fueron algunas de las causas reportadas por el ayuntamiento para explicar la escasez de agua en la ciudad, sin olvidar que uno de los males para los pobladores era los molinos, ya que estos consumían demasiado agua.

Cabe hacer mención que uno de los grandes problemas que genera el agua una vez utilizada, es el desecho (aguas residuales) lo cual lo generaban principalmente las industrias de aquel entonces mismas que contaminaban el agua mediante sus desechos, es decir, sus aguas residuales ya que no existía infraestructura de alcantarillado donde se arrojaran dichas aguas una vez utilizadas, sino que se vertían de manera directa a los ríos. En el sur del Valle de México el río de la Magdalena era el único donde bajaba agua durante todo el año, lo que hizo que en sus riberas se establecieran pueblos y Haciendas, en virtud de lo anterior genero que se empezara a contaminar el río Magdalena, lo que a la vez trajo consigo la creación de un reglamento tal situación, dando así origen el reglamento que toma en cuenta las múltiples quejas que se habían levantado sobre contaminación. Dicho reglamento en su artículo 15 decía:

"Nadie podrá arrojar a la corriente sustancias, desechos o materiales que de alguna manera alteren o perjudiquen las cualidades de las aguas, haciéndolas impropias para el objeto a que por su naturaleza se destinan, las vuelve insolubles, impropias para el abastecimiento de poblaciones, para los usos domésticos de los

*habitantes, de poblaciones ribereñas o para la industria o inadecuadas para el riego de terrenos*²⁵.

A pesar de estas disposiciones, era frecuente ver el agua del río teñida con los desechos de las fábricas textiles, materias que eran nocivas tanto para la vegetación de los terrenos irrigados, como para la salud de la población y ganado que en los pastizales existían a la orilla de dicho río. La contaminación llegó a tales extremos que en el año de 1874, en un comunicado dirigido al H. Ayuntamiento de San Ángel, el dueño de la fábrica de papel de Loreto comentó la muerte de cincuenta caballos de la prefectura del distrito por abreviar en las inmediaciones de la fábrica. En varias ocasiones las autoridades de los Ayuntamientos de San Ángel, Tlalpan trataron de terminar con estos abusos, pero tanto las fuertes influencias de poderosas compañías, con la amenaza de cerrar todos los centros fabriles, dejando sin trabajo a millares de obreros, impidieron el cumplimiento de esa medida.

1.6.3.1. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales.

Respecto al trabajo que se está desarrollando es conveniente establecer que se entiende por *Derecho de Aguas*, tal como lo define de la siguiente manera el tratadista Urbano Farias, *"Es la norma que regula con eficiencia y equidad la distribución, aprovechamiento, control y preservación del agua continental en equilibrio con los ecosistemas y dentro de un desarrollo integral sustentable del recurso."*²⁶

Como podemos observar en el concepto que nos ocupa, es claro que el derecho de aguas no regula todas las aguas existentes dentro y fuera del territorio nacional, pues otra disciplina distinta que se carga de regular lo es el Derecho Marítimo, regula el mar territorial. Por eso se señala en la definición que lo que se regula es el agua continental, tanto la superficial como la del subsuelo o subterránea, considerándola como un recurso unitario, que se renueva a través del ciclo hidráulico. En el mismo orden de ideas, no solo se regula la cantidad de agua, que es el concepto tradicional, ni solo lo hidráulico, que solo hace referencia a la mecánica para el equilibrio y el

²⁵ Suárez Cortez, Blanca Estela, Op Cit. Pág. 82

²⁶ Farias, Urbano. *Derecho Mexicano de Aguas Nacionales*, Ed. Porrúa, México, 1999. Pág.127.

movimiento de los fluidos, aspectos que son muy importantes, pero que son parciales. El concepto moderno es más amplio e integral, pues comprende también su calidad, la relación entre agua y suelo, la preservación de su uso y la invariabilidad del cuerpo del agua por causa de interés público, sobre todo para proteger tanto los panoramas escénicos, turísticas o recreativos, así como las tierras húmedas, los esteros, la vida acuática y los ecosistemas.

Respecto a la situación concreta y actual al agua en México, en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Aguas Nacionales, el titular del Ejecutivo Federal destacó lo siguiente:

"El nuevo proyecto jurídico reconoce, en su origen, un mosaico hidrológico variado y complejo en donde se superponen, no siempre en forma ordenada, las grandes variaciones que presenta la distribución espacial y temporal del agua y los patrones de crecimiento demográfico y de la actividad económica.

En el campo, el problema de agua presenta problemas igualmente preocupantes. Las zonas áridas y semiáridas en donde se concentra más de la mitad de los suelos aptos para la agricultura, disponen del menos del diez por ciento del total de agua del país. En este sector además se presenta un considerable desperdicio del líquido ocasionado por el empleo de sistemas de riego de bajo rendimiento, con pérdidas en la conducción de agua e ineficiencia en el bombeo."²⁷

Por lo que podemos percatarnos que desde la Colonia las aguas son consideradas bienes de dominio público no consideradas de apropiación particular. Entre los antecedentes legales más remotos tenemos a las Leyes de Indias (1681) en donde las aguas se consideraban comunes, principio que reprodujo en el mismo sentido que desde antes señala las Siete Partidas (1252-1284).

En la época independiente, desde la primera codificación legal, que fue el Código Civil de 1870, se declaraba como aguas de propiedad nacional, los ríos, los esteros, los

²⁷ Ley de Aguas Nacionales, Ed. Sista, México, 2005, Pág. 201.

canales, las riberas de los ríos navegables, lagos y lagunas que no fueren de dominio particular, situación que se recoge principalmente en la Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales de 1902, y sobre todo en la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910. En esta Ley se encuentra el precedente que permitió elevar el rango constitucional el principio de dominio público de las aguas en el artículo 27 Constitucional.

El agua es un recurso unitario que sigue un ciclo hidrológico encadenado. Por ello, con el cual el artículo 27 constitucional queda cerrado el concepto de ciclo hidrológico y abierta la posibilidad de una intervención del Gobierno Federal, así como define la competencia legislativa en la materia, que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión (artículo 73 Fracción XVIII), tanto en el ámbito continental como marítimo, el primero tanto de aguas superficiales como del subsuelo. En México, en materia de aguas Nacionales han estado vigentes las siguientes leyes reglamentarias, emanadas de la constitución de 1917 que son las siguientes:

- a) Ley sobre irrigación con aguas federales de 1926.
- b) Ley de aguas de propiedad nacional de 1929.
- c) Ley de aguas de propiedad nacional de 1932.
- d) Ley de riegos de 1946.
- e) Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo de 1956.
- f) Ley federal de aguas de 1976.
- g) Ley de aguas nacionales de 1992.

Las leyes ya citadas en términos generales se encargan de todo lo relacionado con el agua potable, sus usos o fines, la mejor forma de la conservación de la misma, por último la forma de la prestación para cumplir con un servicio público que tiene encomendado el Estado dentro de sus cometidos y tareas.

CAPITULO II.

AMBITO ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

2.1. Aspectos Generales.

Mediante el desarrollo del presente capítulo se busca establecer la importancia de la Administración Pública en el ámbito Estatal, toda vez que es el punto intermedio que existe entre ámbito Federal y Municipal, por lo tanto juega un papel muy importante ya que en este sentido existe la preocupación por parte del Gobierno del Estado de ver, organizar y estructurar la forma de administración pública, a efecto de cómo va cubrir la gran cantidad de necesidades que les aqueja a los gobernados, por tal motivo la necesidad urgente que tiene que desarrollar es de implementar nuevas formas de organización administrativa, a efecto mejorar su estructura administrativa y política, mediante una organización, eficaz y, eficiente, pero sin dejar de tomando en cuenta las bases política y jurídicas del Gobierno Federal.

Por consiguiente una vez que el Gobierno se percató que una de las formas que existe para cumplir con dichas demandas, primeramente debe de apoyarse en los ordenamientos legales de aplicación que se encarguen de regular y ordenar la administración pública; para lo cual el Gobierno del Estado, crea los Organismo Públicos Descentralizados con la finalidad de poder cumplir con las actividades, cometidos, fines que tiene encomendados y, a su vez proporcionar o cumplir de manera eficaz, rápida y eficiente un servicio público que demandan los gobernados y dicho servicio o bien es actualmente de mala calidad; ejemplo la falta de agua potable.

Por lo que una vez que se haya establecido el mecanismo para la creación de tal institución es importante establecer sus bases jurídicas y las ventajas y desventajas que esto implica, y sobre todo el de determinar mediante dicha creación como es que se va a mejorar un servicio público, así como éste de que manera va a ser más rápido y eficaz en cuanto a su prestación, y de igual manera se percataran los particulares que los tramites administrativos que realizaban antes eran muy burócratas, toda vez que tenían que realizar una serie de tramites tediosos e innecesarios, lo cual ya no será así, sino

que ahora van a ser más rápidos y oportunos en cuanto a su eficiencia. Lo en que términos generales los peticionarios se ahorran tanto tiempo como recursos económicos.

2.2. Concepto de Administración.

Es importante hacer referencia de manera muy somera lo que han sido los orígenes de la administración y lo que significa, por lo que la tarea de administrar es tan antigua como la civilización misma. Instituciones como la Iglesia, el Gobierno, el Ejército etc., las cuales han tenido más actividades que significan problemas de esfuerzo común, donde nos hace falta, para su mejor solución, una verdadera armonía y coordinación; esos problemas son propios de la administración y se presentan en todo momento cuando se aplica en cualquier actividad, ya sea entre particulares para la realización de alguna actividad, como para el Estado cuando pretende llevar a cabo la gran cantidad de cometidos y fines a que esta obligado.

Desde hace mucho tiempo la administración ha sido una de las mas grandes preocupaciones del hombre, las obras creadas en diverso lugares y épocas, hacen suponer la existencia de una organización administrativa de gran envergadura, como lo demuestran las pirámides Egipcias, la gran muralla China, las ruinas de Palenque de Chichén Itzá, los ejércitos de Alejandro el Grande, el Imperio Romano, etc.

Por lo que la administración en la vida del hombre desde sus orígenes representaba parte fundamental en su entorno al momento en que se empezaron a organizarse en sociedad, teniendo como fin primordial el bien común. Por tal motivo en principio de cuenta mediante el presente trabajo se pretende definir que se entiende por Administración; por lo tanto "la palabra viene del latín "*administratio*", que significación *acción de administrar*, el término "*administrar*", esta compuesto por "*Ad*" y "*Ministrare*" que significa *conjuntamente*, "*Servir*", llevando implícito en ese sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de Servir"²⁸

²⁸ Jiménez Castro, Wilburg, citado por Narciso Sánchez Gómez. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México 2000, Pag. 152.

En efecto la palabra administrar equivale a *gobernar, regir, o cuidar* y la palabra *administración* en un sentido general, *significa la acción o efecto de cuidar o un bien o un patrimonio, con el fin de asegurar su normal productividad*, en un sentido más amplio es la función de asegurar la aplicación cotidiana de las leyes, y la marcha diaria de los servicios públicos, reunidos bajo la dirección del Gobierno y en beneficio del pueblo.

Para el tratadista Jiménez Castro, afirma que: *“La administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas, y practicas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puede alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”*²⁹

Por lo que respecta para el tratadista Serra Rojas Andrés, manifiesta lo siguiente: *“La administración es un proceso necesario para determinar o alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción afectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y actitudes humanas”*.³⁰

Para Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *“Destaca que por ciencia de la administración debemos de identificar el estudio sistematizado de esa actividad y de los órganos que la realizan, ideas que comprenden tres aspectos fundamentales, que se trata del órgano que la realiza, la actividad en que se concreta y la disciplina que debe de seguir”*.³¹

Como se puede observar los diferentes autores que se han citado en el presente trabajo, concuerdan que la administración es una ciencia o un proceso mediante la cual se aplican técnicas de manera ordenada y coordinada, a efecto de cumplir un fin, objetivo o meta (bien común), que persiguen un grupo de personas, ya sean éstas físicas o morales, contando con recursos humanos elementales y económicos, lo cual lo desarrollaran de forma organizada y eficaz.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Serra Rojas. Andrés *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México 1995 Pág. 75.

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, Ed. Limusa, México, 1998.

Una vez que se ha establecido el concepto de administración y todo lo que implica, es conveniente también establecer lo que se entiende por Administración Pública, misma que en términos más precisos tiene su aplicación en la estructura de la administración del Estado y la forma de regular éste sus diferentes dependencias, organismos, departamentos y Secretarías de Estado que dependen de él. Así como cual es la forma de aplicación, finalidad, competencia y sus alcances, los elementos con que cuenta para organizar y ordenar la estructura del Estado en términos generales.

Existen diferentes tratadistas que se han dedicado al estudio de la administración pública, pero el Maestro Serra Rojas Andrés, concibe a la administración pública como: *“Aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizados y paraestatal y que llevan como finalidad atender necesidades de interés social, y cooperativo; sin perder de vista, que en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial, por que su razón de ser, es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirle, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida”*.³²

Mientras tanto para Delgadillo manifiesta que la administración pública *“Se puede considerar como una corporación de individuos los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados, así como un instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado, ya que por su medio ejerce principalmente el poder”*.³³

El autor Guerrero Orozco Omar concibe que: “La administración en el campo de la ciencia política, trata de los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de esfuerzo de trabajo, recursos y poder para la actividad de la política del Gobierno...El interés esencial de la administración pública, radica en la explicación

³² Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1999, Pág. 74.

³³ Martínez Morales, Rafael I. Derecho administrativo. Op. Cit. Pág. 51.

*científica, de las condiciones, factores, consecuencias, que se relacionan con la acción gubernamental".*³⁴

2.3. La Administración Pública.

Por lo tanto la administración pública en general se ocupa de la realización de los fines del Estado, los intereses públicos y el derecho, que se ofrece como elemento coercitivo dentro de la estructura social; por lo que no existe duda de que sea una ciencia. Es ciencia por que cuenta con sus propios principios doctrinales y en un campo de actuación practica, que va enfocado al ser humano, ya que el hombre representa prácticamente la razón de ser de la sociedad y de la creación del Estado, elemento que sin el no existiera, por consecuencia no existiera el propio Estado.

De acuerdo con este criterio, el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del poder ejecutivo, ya sea que tal vinculación existe si la real o formal (incluye Secretarías, Organismos Descentralizados, etc.).

También la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

La administración Pública para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado, tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funciones, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración. Por lo tanto, la Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse y adecuarse y técnicamente, es decir, organizarse para realizar su actividad de manera rápida. Por ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de

³⁴ Guerrero Orozco, Omar, citado por Narciso Sánchez Gómez. Teoría Administrativa de la Ciencia Política. UNAM, México, 1995, Pág. 106.

buscar formas de organización, que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Es importante como referencia hacer la distinción que existe entre Administración Pública y Administración Privada; ya que son totalmente diferentes los fines que persigue una de la otra, y el ámbito de aplicación de ambas también lo es, así como las personas que se encargan de llevarlo a cabo y las disposiciones legales o normativas con que cuenta para tal efecto. No obstante que en las líneas que anteceden se ha establecido una serie de conceptos de lo que es la administración pública por varios tratadistas expertos en la materia, misma que se concibe como:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Se encuentra escenificada por una serie de dependencias y organismos federales, estatales y municipales, que han sido creados para la satisfacción de necesidades colectivas, llevando como propósito fundamental atender las aspiraciones y demandas del pueblo en concordancia con los preceptos legales que la rigen. Principalmente siempre es en busca del bien común de la sociedad o gobernados a que esta obligado el Estado como ente abstracto de cumplir con todas las necesidades y demandas del pueblo en general.

ADMINISTRACIÓN PRIVADA: Esta representada por la iniciativa privada, ya sea en forma individual o asociada, sus objetivos se centran en el bienestar personal, familiar o social, pues es notable el interés lucrativo en la industria, en el comercio o en la prestación de servicios públicos, su fiel reflejo es la organización empresarial, como persona físico o moral, su régimen jurídico es de derecho privado, bajo la rectoría, control y vigilancia del Estado. Como se puede observar es grupo de personas las que busca un fin determinado y en beneficio de unos cuantos, y su objetivo o fin puede ser muy variado.

En virtud de lo anterior la administración pública y privada son ramas especializadas de la ciencia administrativa y, por lo tanto, sus principios teóricos tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son parte de un todo. Muchas de las técnicas que se usan pueden aplicarse indistintamente en los dos sectores,

requiriendo desde luego, diferencias sustantivas de fondo, y de ambiente y ajustes de forma para adaptarlas a las situaciones variables de tamaño o de naturaleza de la empresa o de la institución pública.

Una vez establecido lo que se tiene por administración, administración pública y la diferencias que existe entre ésta y la privada, pasamos a cuáles son las formas de organización que utiliza el Estado en sus tres ámbitos (Federal, Estatal y Local).

2.4. Formas de Organización Administrativa.

Se refiere a un aspecto parcial de la estructura del Estado, esto es a la forma o manera de estructurarse el Poder Ejecutivo, ya sea en ámbito Federal, Local o Municipal, para atender las funciones propias de la administración pública en el marco de sus atribuciones constitucionales. Es decir a un aspecto parcial de su actividad, o sea, la actividad de los Órganos del Poder Ejecutivo: al gobierno, que es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto.

También representa la ordenación congruente y sistematizada de todas las dependencias y organismos que integran el aparato público componente del poder Ejecutivo, para planear, coordinar, ejecutar y controlar las diversas actividades de la función administrativa del Estado.

Es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. La primera considera al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; y las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea el Poder Ejecutivo, que es el órgano que le corresponde la función de gobierno y la administrativa y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

Las formas tanto políticas como administrativas, son medios o sistemas encaminados a la estructura de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se

conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, (que respecto a lo que se está tratando en el presente trabajo es el suministro de agua potable a prestar en beneficio de una localidad que lo demanda) los problemas de una región, y el aseguramiento de ideales democráticos, o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos. Mientras que las formas políticas en particular hacen referencia a la organización general del Estado. Ellas se pueden clasificar en formas de gobierno y formas de Estado.

Para Acosta Romero, manifiesta que *“La organización administrativa es la forma o modo en que se estructura y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencias para lograr la unidad de acción, de direcciones y ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”*.³⁵

En la doctrina del derecho administrativo, tradicionalmente se ha conocido como la forma de organización administrativa las siguientes:

- a) Centralización.**
- b) Desconcentración.**
- c) Descentralización.**
- d) Empresas públicas, De Participación Estatal y Fideicomisos.**

Mientras que para Andrés Serra Rojas manifiesta que *“la Forma de organización administrativa a nivel federal se considera en dos grandes ramas: la centralización y la descentralización”*.³⁶

Partamos de la forma de organización centralizada que es la parte esencial de la estructura que utiliza el Estado en cada uno de los ámbitos.

³⁵ Acosta Romero, Miguel, Op Cit. Pág. 64.

³⁶ Serra Rojas, Andrés. Op Cit. Pág. 468.

2.4.1. Administración Pública Centralizada.

El Estado como ente abstracto, cuenta con una serie de dependencias, secretarías, organismos, departamentos que forma parte de su estructura y con los cuales forma la base administrativa pública, para cumplir sus cometidos, fines, atribuciones etc. por lo que para tal efecto es importante que exista la disposición legal que se encargue de normar dichas actividades de cada una de las instituciones ya citadas, siendo como disposición máxima la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desprendiéndose de ella diferentes ordenamientos legales, los que se van a encargar de regular el mundo extenso que es la administración pública del Estado.

Por lo que al respecto en su artículo 90 de la Carta Magna o Ley Suprema, establece la estructura de la administración que prevalece en el Estado mexicano, que a la letra reza: *“La administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su ocupación”*.³⁷

Como lo refiere en el artículo Constitucional que nos ocupa, una de las formas de organización de la administración pública es la Centralizada. Por lo que por principio de cuentas partamos por definir que se entiende por *“ORGANO”*, palabra que proviene de la raíz latina *“Organum”*, que significa instrumento musical de viento, de muy grandes dimensiones, que se emplea sobretodo en las iglesias. Parte de un ser organizado, destinado para desempeñar una función necesaria para la vida.

A su vez la palabra *“organización”* significa, *disposición arreglo, orden, grupo social estructurado con una finalidad*. Implica la existencia de planes y la adecuación de ellos, en el desenvolvimiento de actividades de que se trate, a demás de mantenimiento a los propósitos previos, no ostente las vicisitudes e inconjeturables provenientes de lo externo.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed, Porrúa, México, 2005, pág. 85.

Así mismo es relevante establecer que se entiende por **ORGANIZACIÓN FORMAL**: que es un “Sistema de esfuerzo cooperativo, previo y conscientemente planificado y coordinado de las labores de una empresa o institución”.³⁸

En esa virtud el Órgano del Estado o de la Administración pública, es una parte integrante de su propia organización política y administrativa, que tiene a su cargo una función legal y específica que cumplir, a favor de la sociedad o del Estado.

Pero que se entiende por Órgano del Estado, cuales son sus atribuciones, funciones y obligaciones, así como su ámbito jurisdicción, por tal motivo es conveniente hacer mención su significado o lo que la doctrina concibe.

ORGANO DEL ESTADO: “Conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, así tenemos que órganos del estado pueden considerarse como el Congreso de la Unión, o bien cada una de las Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una Secretaría de Estado, Organismo Públicos Descentralizados, etc.”³⁹

Una vez observado lo que es un órgano del Estado, no menos de importante lo es, lo que es un órgano de la administración pública y que sigue siendo parte esencial del Estado.

ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: “Conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al poder Ejecutivo en sus tres ámbitos como son Federal, Estatal y Municipal, respectivamente, desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por Ejemplo: Una Secretaría de Estado, departamentos de Estado etc. ”.⁴⁰

A la vez en el desarrollo del presente trabajo de investigación implica parte a realizar, lo referente a lo que la doctrina conceptúa sobre lo que se puede entender por:

³⁸ Jiménez Castro, Wilburg, citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág. 100.

³⁹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 2000, Pág. 65.

⁴⁰ Ibidem.

ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO: Se entiende como un sistema administrativo que transfiere un determinado centro de toma de decisiones, conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hayan en una situación de cierta subordinación mas no en una relación de jerarquía, respecto del centro. Tiene como fin principal la prestación de un servicio público; por ejemplo, el agua potable, panteones, recolección de basura, mercados, etc. a efecto de que se preste en mejores condiciones.

Por lo tanto al entrar al estudio del presente tema es importante por establecer los conceptos que existen respecto a la Centralizada Administración.

CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA: *“Es aquella forma de organización adoptada legalmente por el poder del ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerárquica de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupe el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas ”.*⁴¹

En la centralización encontramos un conjunto de dependencias debidamente encadenadas bajo la dirección y decisión del titular del ejecutivo que se encarga de dictar las más importantes acciones de su autoridad, para todo el nivel de gobierno que representa, y que como tal, todos su subordinados deben guardar sumisión, obediencia y respeto, para cumplir fielmente su línea de acción, diseñada en su plan de trabajo.

Para Acosta Romero la define *“Una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de administración pública, se ordenan y acomodan, articuladamente bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el modo, la acción, y la ejecución, de las autoridades administrativas”.*⁴²

Serra Rojas, considera a la centralización administrativa como: “ El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos

⁴¹ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. pág. 144

⁴² Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 71

al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".⁴³

Por lo que respecta a Gabino Fraga. *"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una misma situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública y se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración"*.⁴⁴

Por lo que en términos generales la centralización administrativa, existe cuando la autoridad y actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de coordinación.

El tratadista Gabino Fraga, "Acepta como elementos de la centralización administrativa a los siguientes:

- a) La relación de jerarquía que liga o enlaza a los órganos inferiores con los superiores.
- b) Los poderes de la relación jerárquica que se refieren al titular del órgano y a las funciones y actos del mismo.
- c) La concentración de la fuerza pública en un número muy reducido de órganos que tienen la decisión y el mando".⁴⁵

Como se puede observar la centralización administrativa como forma de organización administrativa y parte esencial de la estructura del Estado, debe de contar con una serie de facultades que le permitan llevar acabo su objetivo y propósito como tal. Es decir, la prestación de un servicio público de interés general.

⁴³ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 475.

⁴⁴ Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág., 201.

⁴⁵ Ibidem.

2.4.1.1. Facultades de la Centralización Administrativa.

El régimen centralizado administrativo implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permite fortalecer la unidad de acción de sus órganos, siendo las siguientes como primordiales:

- a) *Facultad de mando*: Es la característica suprema del poder público. Las ordenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios, que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o la interpretación jurídica.
- b) *Facultad de vigilancia*: Permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores.
- c) *Facultad disciplinaria*: Es un procedimiento de represión administrativo contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores públicos del Estado.
- d) *Facultad de revisión*. Permite a la autoridad superior de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar, y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley respectiva.
- e) *Facultad para resolver conflictos de su competencia*. Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. La ley administrativa en algunos casos no define siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos público, lo cual provoca exista ciertas irregularidades.

Otras de las formas de organización administrativa que existe es la desconcentración administrativa la cual al respecto tiene su estudio por diversos tratadistas y que el Estado utiliza para descargar la carga de trabajo que tiene la administración pública centralizada.

2.4.2. Administración Pública Desconcentrada.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA: Es el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado, descentralizado o paraestatal a un inferior ubicado dentro de su propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la administración pública que tiene encomendada, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica.

La desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer la importancia del poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.

La desconcentración administrativa ante todo busca que los servicios públicos se atiendan lo más cercano posible al domicilio de los particulares que requieren de los mismos, pero también que con ella se evite la acumulación del trabajo en forma excesiva en las oficinas centralizadas para que no se siga propiciando largas esperas, pérdida de tiempo, dinero y esfuerzo en perjuicio de la colectividad, por eso es un paso muy necesario para agilizar trámites administrativos. Es así que han surgido los organismos desconcentrados de índole horizontal, vertical o regional, en los diferentes ámbitos, federal, local y municipal; llevando en su esencia razones políticas, sociales, económicas o meramente administrativas.

Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva. Y no se crea una persona moral, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad en el trámite y decisión en los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

Por lo que podemos concluir que la desconcentración es una forma de organización administrativa, por medio de la cual se otorga al órgano desconcentrado una autonomía técnica para el desarrollo de sus funciones y ciertas facultades para el manejo de su patrimonio, y de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía o dependencia con el poder Ejecutivo, con la Secretaría u Organismo que lo crea.

2.4.2.1. Características de la Desconcentración.

- a) Es una forma de organización administrativa que puede estar ubicada dentro de la centralización administrativa o dentro del sector paraestatal o auxiliar.
- b) La relación de jerarquía se atenúa pero no se limita.
- c) Su más importante justificación es la autonomía técnica.
- d) Con la creación de los organismos desconcentrados, se descarga el trabajo del poder central, a los organismos auxiliares o fideicomisos.
- e) No cuentan con autonomía financiera y presupuestal.
- f) Su presupuesto, sus funciones y así como su patrimonio, son los mismos que el de la dependencia que los crea.
- g) Están sujetos los organismos desconcentrados a la relación de jerarquía o dependencia del Poder Central.
- h) Su política es definida por el organismo o entidad que lo instituyo.

Todos los órganos o instituciones que son parte fundamental de la estructura del Estado administrativamente deben de contar con el Ordenamiento Legal respectivo que se encargue de regularlos, así como la disposición que los origino, por lo que al respecto su fundamento jurídico de los Órganos Desconcentrados se encuentra contemplado en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice *"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estará jerárquicamente subordinados tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en a cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables al caso".*⁴⁶

⁴⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Luciana, México, 2005, Pág. 5.

2.4.3. Administración Pública Paraestatal.

Por lo que su fundamento constitucional se encuentra consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice *“La administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su ocupación”*.⁴⁷

La administración Pública Paraestatal esta integrada por el conjunto de instituciones. Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la administración Pública Centralizada, con la cual mantiene estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y divididas en sectores para tal efecto.

La empresa pública es una institución pública que tiene su arraigo en los países extranjero; su concepto se ha desarrollado a través de los siglos. Por lo tanto se entiende por Empresa: Casa o Sociedad Mercantil o Industria fundada para emprender o llevar acabo acciones, negocios o proyectos de importancia.

Las Empresas de Economía Mixta: Son aquellas en las que existe un vinculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, alguna entidad federativa o los municipios, y los individuos particulares; hay quienes afirman que son aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común.

Aceptamos que desde un punto de vista económico la empresa pública es: conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesario para el interés general o la satisfacción de

⁴⁷ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2005.Pág. 7.

necesidades colectivas. Por lo que las características que debe de contar la empresa son:

- a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule los elementos de trabajo.
- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.
- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de derecho público y derecho privado.

Así como en el artículo 3 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal. *“El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de administración pública paraestatal.*

I.- Organismos descentralizados.

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y,

III.- Fideicomisos”⁴⁸

Por lo que al respecto la forma en que la doctrina le llama a la Organización Descentralizada. Su estructura mediante entes que ostenta una personalidad jurídica, patrimonio propio, y régimen jurídico, así como autonomía técnica, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder Ejecutivo es de carácter indirecto.

⁴⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, 2005, Pág. 125.

2.4.4. Administración Pública Descentralizada.

Antes de empezar hablar de la descentralización administrativa es conveniente mencionar que ésta llega a confundirse, incorrectamente con la desconcentración, a tal punto que se utiliza como sinónimos, también se emplea de forma indebida como equivalente de delegación de facultades y de reubicación física de instalaciones gubernamentales.

En derecho administrativo insistimos, la expresión de descentralización esta reservada para significar a determinados organismos del poder ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.

La descentralización como forma de organización administrativa surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su seguimiento, influye la incursión del Estado en actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones administrativas de esas tareas.

En la actualidad la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina *administración pública paraestatal*.

Por lo que al hablar de la descentralización administrativa nos referimos a un aspecto parcial de la organización y funcionamiento de una entidad política, mismas que se dan en cada uno de los ámbitos a que hemos venido haciendo referencia en el presente trabajo, y que en este caso nos conduce a estudiar una forma de organización administrativa encargada de manejar los intereses sociales en cierta área o materia de la administración pública, para alcanzar el beneficio colectivo que le enmarca la ley.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: *“Es una forma de organización administrativa adoptada por el poder Ejecutivo, (Federal, Local y Municipal), y que tiene como actividad atender actividades propias de la administración pública de carácter*

especializado, para hacer la más pronta, ágil, expedita y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y, patrimonio propio, bajo un sistema de derecho público". ⁴⁹

Cabe hacer mención que para el caso del presente trabajo en el ámbito municipal que existe en el Estado de México, los municipios concesionan el servicio de agua potable y alcantarillado a un Organismo Público Descentralizado, previamente la solicitud respectiva ante la Legislatura del Estado, para que mediante decreto se emita su creación.

Al respecto el tratadista Alfonso Nave Negret. Manifiesta que la descentralización *"Es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes público por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esa forma de organización y de acción administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos. Aun que la multiplicación creciente de los fines del estado particularmente del orden económico, es una forma jurídica que también se utiliza para actividades municipales de otros propósitos públicos".* ⁵⁰

Para Gabino Fraga. *"La forma de organización por medio de la cual se le confía para la realización de algunas actividades a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, y concluye diciendo, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de un autonomía orgánica, y no están sujetos a los poderes jerárquicos".* ⁵¹

También es importante hacer mención lo que se entiende por descentralización en estricto sentido: La forma de organización de entes que pertenecen al poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica, autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

⁴⁹ Sánchez Gómez, Narciso. Op Cit. Pág.240.

⁵⁰ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Ed. Harta, México, 2000, Pág. 98.

⁵¹ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 201.

Por lo que podemos señalar que la creación de esta forma de organización administrativa se debe principalmente a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico.

2.5. Fundamento Constitucional.

A partir del 21 de Abril de año de 1981, fecha en que se publicó la reforma al artículo 90 Constitucional y en la que señala claramente que la administración pública será centralizada y paraestatal, ya que no hay duda alguna acerca del fundamento en la ley suprema, en que se apoyan los entes desconcentrados, descentralizados y las empresas de participación estatal. Es de mencionar que con anterioridad a 1981, algunos artículos de la carta magna hacían referencia a este tipo de organismos, tales artículos como: 28, 73, 93 y, 123 de cierta forma, pero todavía algunos de estos artículos siguen haciendo referencia.

En virtud de lo anterior es importante hacer mención lo que nos establece el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra reza: *"La administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su ocupación".*⁵²

Diversos preceptos de la Carta Magna, hablan de los Organismo Públicos Descentralizados relacionados con su creación, objeto y finalidad, a saber el párrafo Quinto del Artículo 28 reza lo siguiente: *"El Estado contara con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas, a su cargo y de las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo de las leyes participe por si o con los sectores social y privado".*⁵³

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2005.Pág. 58.

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2005.Pág. 20.

Esto nos permite comprender que los organismos descentralizados deben de ser instituidos para atender actividades fundamentales de desarrollo económico nacional comprendidas en las áreas estratégicas, por ejemplo PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, IMSS, INFONAVIT, UNAM, etc.

Cabe hacer mención que el artículo 93 Constitucional, segundo párrafo, establece lo siguiente: *“Cualquiera de las Cámaras podrá citar, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales, o de las empresas de participación mayoritaria...”,* así como en su párrafo tercero del mismo precepto, *“...las cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria”.*⁵⁴

A su vez en el artículo 123 apartado A, Fracción XXXI, inciso b) nos dice *“Que la aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a las empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”.*⁵⁵

También es importante hacer mención los ordenamientos legales que de manera supletoria o bien de la materia se encargan de regular a los Organismos Públicos Descentralizados, tal es el caso como lo citan:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º que reza lo siguiente: *“La presente ley establece las bases de organización de la administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, la Presidencia de la República, Secretarías del Estado, Departamentos Administrativos, que integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de*

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2005. Pág. 59.

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2005. Pág. 77.

crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finazas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".⁵⁶

El artículo 3 de la Ley en cita, donde nos dice que son Organismos públicos Descentralizados los que se encuentran dentro de la Administración Pública Paraestatal.

En México, el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone:

"Son Organismos Públicos Descentralizados las personas jurídicas creadas a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II.- La prestación de un servicio público:

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".⁵⁷

Es claro y preciso que se encuentra contemplados los Organismo Públicos Descentralizados, como forma de administración, cuya finalidad de su creación por parte de la Administración Federal, Estatal y, Municipal, en general es la de agilizar la multiplicidad de funciones que tiene cada una en sus respectivos ámbitos, pero en específico la de proporcionar un servicio publico por medio de estos Organismos, siendo en el caso del Organismo Público Descentralizado del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Nicolás Romero, tiene un Consejo Directivo como autoridad superior y quien nombra al Director General, lo que en la practica mexicana, este tipo de persona solo le da uso a sus interés y no a la necesidades que reclaman los ciudadanos, mismo que están ansiados de contar con tal servicio, por lo que el personal que labora y los dirige no se asemeja a la idea original de su creación.

⁵⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Luciana, México, 2005, Pág. 2.

⁵⁷ Ley Federal de Entidades Paraestatales, Porrúa, México, 2005, pág. 134.

Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: *“Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”*.⁵⁸

Por lo que podemos ver que de acuerdo a lo que establece el artículo en último termino citado, los organismos públicos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o decreto que los crea, en dicho instrumento jurídico se expresa que son personas morales y cuentan con un patrimonio propio, con órganos de gobierno, su objeto, y en ocasiones, las formas en que el Estado supervisará su funcionamiento y además, la autorización para que expedida su reglamentación interna cuando sea el caso.

También es importante lo que establece los artículos 3,9 45,48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dichos artículos es específico se refieren a que el Poder Ejecutivo podrá auxiliarse de la administración pública paraestatal, de organismo públicos descentralizados, ya que su creación tendrá un objetivo específico, como puede ser la prestación de un servicio público.

Los artículos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 1, 3.y en específico el 14 que reza:: *“Son organismo descentralizaos las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto a la ley de la administración Pública Federal, y cuyo objeto sea, I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, II.- La prestación de un servicio público, o III.- la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social”*.⁵⁹

Así como los artículos de dicho ordenamiento 15, 16 17 24, de manera genérica hacen referencia al tema que nos ocupa.

⁵⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Luciana, México, 2005. Pág. 40.

⁵⁹ Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ed. Luciana. México, 2005. Pág. 133.

2.6. Fundamento Local.

Por lo que respecta a la realización del presente trabajo es importante señalar que en el ámbito Estatal, la descentralización administrativa juega un papel igual de importante de lo que ocurre en el ámbito Federal. El Gobierno del Estado de México confía a los organismos descentralizados la realización de parte de sus funciones para alcanzar eficaces resultados, encomendándose su administración a las personas más capacitadas desde un punto de vista técnico, quedando sujetos a un sistema jurídico de derecho público que define su personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por lo que al hablar del marco jurídico de los organismos descentralizados debemos remitirnos a diversos ordenamientos jurídicos que sientan las bases de su creación, la esencia de su naturaleza jurídica, organización y funcionamiento, su objeto, finalidad, así como el régimen de control y vigilancia.

Comenzando por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la que en su parte conducente dispone, en el artículo 61 lo siguiente: "*Son facultades y obligaciones de la Legislatura:*

Fracción I.- Expedir ley, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración de gobierno...

Fracción III.- Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias...

Fracción XLI.- Crear Organismo descentralizados...

Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado...

Fracción XXVIII.- conducir y administrar las ramas de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y proponiendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para ese fin...

Fracción XXIX.- Cuya operación queda sujeta a la ley reglamentaria.

Art. 78. Para el despacho de los asuntos que la presente constitución le encomiende al Ejecutivo, contara con las dependencias y organismo auxiliares (Organismo Públicos Descentralizados) que las disposiciones legales establezcan.”⁶⁰

De la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México artículo 45, 46 47, se desprende que los organismo descentralizados y empresas de participación estatal, serán considerados como organismo auxiliares del poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado, que el Gobernador podrá solicitar al Congreso, la creación de Organismos descentralizados, y que estos a su vez gozaran de personalidad jurídica y patrimonio propio, y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones.

En observancia por lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, ...” *para instituir organismos descentralizados, se requiere que el Gobernador del Estado presente ante la Legislatura Local una iniciativa de Ley, en donde se justifique plenamente la necesidad social de su creación, y que esta sea aprobada por dicho cuerpo colegiado de conformidad con la Constitución particular de dicha entidad federativa y demás ordenamientos legales conducentes: para su patrimonio se constituye parcialmente con bienes, fondos y asignaciones presupuestales, subsidios o cualquier otra aportación que provenga del gobierno del Estado, y que se objeto sea la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado, la investigación científica, difusión de la cultura, impartición de la educación obtención de los recursos destinados a la asistencia o seguridad social y en general para la colaboración operativamente con el Ejecutivo del Estado, mediante la realización de acciones que sean de interés general o de beneficio colectivo.*

⁶⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, 2005, Pág. 143.

Art. 12 de la citada ley establece: "Corresponde al Ejecutivo del Estado, la coordinación, planeación, supervisión, control y evaluación de los organismos auxiliares y fideicomisos a través de las dependencias de coordinación global señaladas en esta ley y de las dependencias coordinadoras del sector que al efecto determine el propio Gobernador.

Artículo 13.- La Secretaría de Finanzas y Planeación, de Administración y de la Contraloría, se considera como dependencias de coordinación global y serán las responsables de dictar las disposiciones administrativas y de control y evaluar su cumplimiento en los organismo auxiliares y fideicomisos respecto de las atribuciones que en relación con las mismas les determine la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes aplicables."⁶¹

Con la finalidad de que exista un mayor entendimiento respecto a los Organismo Públicos Descentralizados en el ámbito Local se pueden mencionar los siguientes: Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), Universidad Tecnológica Fidel Velásquez, Servicios Integrados del Estado de México de carácter Municipal (DIF).

2.7. Creación de los Organismos Públicos Descentralizados.

El esquema de la Descentralización administrativa por servicio ha sido utilizada reiteradamente en México, como se comprueba con el gran número de organismos descentralizados en el ámbito Federal, ya se encuentra regulado en los artículo 3 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, mismos que ya se citaron, y que establecen la creación de dichos Organismos, cabe mencionar que en el ultimo precepto, nos dice lo siguiente "Son organismos descentralizadas las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura que adopten".

⁶¹ Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos para el Estado de México. México, 2004, Pág. 215.

Dentro del Ámbito Local existe cierta semejanza ya que en el Estado de México, existe la creación de tales Organismo y lo cita el artículo 45 de la ley Orgánica de la Administración del Estado de México, por lo que se desprende lo siguiente *“Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, serán consideradas como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado. Así mismo en el artículo 49 de la ley en comento, faculta al Gobernador del Estado, para determinar cuales de sus dependencias serán las responsables de planear, vigilar y evaluar la operación de los Organismos públicos Descentralizados”*.

Es importante hacer referencia que los organismos públicos descentralizados son creados por una ley o decreto, expedida por los cuerpos legislativos o por el titular del Ejecutivo que cuenta con las facultades para emitirlos en los diferentes ámbitos respectivos, por lo tanto dicha ley o decreto que organiza un ente público de esta naturaleza, puede ser totalmente derogada. En este caso puede subsistir el organismo y mantener su organización, pero pierde su carácter de organismo descentralizado y surge, sino de dispone lo contrario, una entidad de diversa naturaleza técnica y funcional. Para este caso se requiere un mandato expreso que defina la nueva situación jurídica, pues los bienes de esta institución, al liquidarse, son bienes de dominio privado de la federación, en los términos señalados en la Ley General de Bienes Nacionales.

Por ultimo en materia Municipal, se presentan también los multicitados Organismos para la prestación de los servicios como en el caso de Naucalpan de Juárez, cuenta con un Organismo Público Descentralizado para la Prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS), Tlalnepantla de Baz (OAPAS), Atizapán de Zaragoza (SAPASA), Coacalco (SAPASAC) y por supuesto Nicolás Romero (SAPASNIR), por mencionar algunos, todos y cada uno de los organismo antes mencionados fueron creados previo la solicitud que se llevo acabo mediante Sesión de Cabildo municipal respectivamente, con el objetivo de solicitarle a la Legislatura respectiva la creación de dichos Organismo, lo cual aconteció mediante decreto publicado en la Gaceta de Gobierno.

2.7.1. Características de los Organismos Públicos Descentralizados.

- a) *Personalidad Jurídica Propia*.- Nace con el acto jurídico de su creación mediante una ley expedida por el Congreso de la Unión o la Legislatura del Estado respectivamente, que vienen a distinguir de los demás entes públicos, y desde ese momento es sujeto de derechos y obligaciones frente a la sociedad.
- b) *Patrimonio Propio*.- Se refiere al conjunto de bienes muebles e inmuebles, ingresos, subsidios que destine el Gobierno del Estado para que pueda cumplir su objeto y finalidad dicho organismo. Dentro del patrimonio encontramos que, pueden existir bienes que son del dominio público, como son los inmuebles que se encuentran dentro del patrimonio y que por disposición de la ley se consideran de dominio público. También parte del patrimonio de estos Organismos, un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de derecho privado y de los que pueden disponer libremente.
- c) *Régimen Jurídico Propio*.- Es de derecho público y esta constituido por su ley orgánica o reglamentaria que lo instituyo, en donde se define el objeto, su personalidad jurídico, su patrimonio, su domicilio, denominación y su finalidad. Así mismo la actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público, como por normas del derecho privado.
- d) *Denominación*.- Es la palabra o conjunto de palabras en el idioma Oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo públicos descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y, más aún internacionales en algunos de los casos. Por lo tanto se refiere a que tiene un nombre propio que lo distingue de los de más entes públicos y privados, y sobre todo sirve para identificarlo en forma concreta y formal.
- e) *Objeto*.- Se refiere a la actividad técnica que debe de realizar, y desde un punto de vista jurídico, social y político, ese objeto puede ser muy variable, pudiendo estar enfocado a: prestar servicios públicos, explotaciones de bienes del Estado, investigación científica, enseñanza y difusión de la cultura, la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia social.

- f) *Finalidad*.- Satisfacer necesidades sociales de beneficio colectivo, de tal manera que ello constituya la causa originaria de su creación, sobre todo para la prestación de servicios públicos.
- g) *Régimen de Jerarquía*.- Su situación es muy parecida a la centralización administrativa, ya que existe dentro de la organización del organismo descentralizado una serie de funcionarios y empleados debidamente jerarquizados y subordinados.
- h) *Régimen Fiscal*.- La mayoría de los organismos no paga tributos federales, estatales y municipales, porque sus funciones son netamente públicas y de interés social. En la practica se orientado a reconocer que cubran los derechos de carácter federal y local. No obstante, en algunos de los casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la Federación (Petróleos de México).

Es importe hacer mención que dentro de la creación de los Organismo Públicos Descentralizados en cualquiera de los ámbitos (Federal, Local y Municipal). Se deben de tomar los siguientes requisitos:

- a) Señalar con precisión los fines y facultades que le corresponden de acuerdo con el orden jurídico imperante.
- b) Seleccionar cuidadosamente el servicio público de orden técnico o actividad administrativa que se le encomiende.
- c) Precisar las condiciones del personal técnico especializado que tendrá a su cargo la dirección y manejo del servicio.
- d) Romper los vínculos de jerarquía, dependencia, relación directa, con el poder central, el cual respecta su autonomía técnica para alcanzar los fines que la ley se propone, con las limitadas intervenciones oficiales necesarias para mantener la unidad de la política financiera del Estado.

2.8. Clasificación de la Descentralización.

En la doctrina del derecho administrativo encontramos diversos criterios sobre la clasificación de la descentralización administrativa, que para algunos tratadistas la identifican como modalidades que puede adoptar la misma administración.

Como formula o principio de organización, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos, como el público, administrativo o económico, por consiguiente, así se puede hablar de descentralización política, administrativa y económica.

En cuanto a la administrativa para algunos estudiosos del derecho hace la siguiente clasificación al respecto:

DESCENTRALIZACION POR REGION: Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en una determinada región del territorio nacional, llevando acabo como propósito que los servicios públicos sean atendidos lo mas cerca posible al domicilio de los particulares, y en esa virtud se ha señalado al municipio como esencia de ese tipo de descentralización administrativa, ya que viene a presentar los mas claros anhelos democráticos del pueblo.

Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le encomiendan, así como también es conocida como forma de *administración territorial*.

Para el doctrinario Gabino Fraga: "La define como el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, la cual significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos; siendo la organización municipal la forma en que la Legislatura mexicana a adoptado la descentralización por región".⁶²

⁶² Fraga, Gabino, Op. Cit. pág. 204.

Es importante hacer mención lo que nos establece el tratadista Acosta Romero Miguel, "Que el municipio es una estructura política-administrativa, y técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada federal, o local, desde el punto de vista jerárquico, ya que el municipio puede tener en su organización las formas de administración centralizadas, desconcentrada y descentralizada, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizados por región, desde el punto de vista estrictamente administrativo".⁶³

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO: Se caracteriza por que sus organismos son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión o de la Entidad Federativa, por un decreto del Presidente de la República o bien por el Gobernador del Estado, para atender asuntos específicos de carácter especializado, relacionados con la prestación de servicios y en su esencia se busca alcanzar la mayor eficacia de la administración pública y para ese fin cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Los diferentes doctrinitas en la materia administrativa manifiestan que a los diferentes organismos descentralizados por servicio toman denominaciones diferentes, tales como: establecimientos públicos, entes autónomos, administración indirecta, descentralización funcionalista, descentralización técnica, entidades paraestatales y otras.

Su patrimonio puede ser constituido total o parcialmente con fondos o bienes Federales, Estatales y Municipales, respectivamente, o de otros organismos públicos descentralizados, con asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que aporte u otorgue el Gobierno según el ámbito.

Por lo que respecta a Andrés Serra Roja, nos manifiesta lo siguiente: *"Establece que es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea un régimen jurídico, de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines*

⁶³ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 256.

*específicos y especializados para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos”.*⁶⁴

Por medio de la descentralización por servicios el Estado satisface necesidades de orden general, que requiere de procedimientos técnicos, solo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial de carácter técnico, para que garantice su eficaz funcionamiento, y para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado. Los elementos de esta institución descentralizada se deben de definir con precisión por la ley o decreto que organiza el servicio, con lo cual se evitan numerosos problemas.

Su creación de este tipo de descentralización administrativa, debe de hacerse siempre por el Estado y por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión, en el ámbito Federal, por la Legislatura de la Entidad Federativa, y por el Cabildo en el ámbito Municipal, respectivamente; mediante normas de carácter general, formal y materialmente legislativo, encaminada a realizar fines que corresponden al Estado.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR COLABORACION: Para algunos estudiosos del derecho administrativo, la descentralización administrativa por colaboración esta constituida por aquellas actividades desarrolladas por la iniciativa privada, encaminada a prestar servicios públicos, con la cual se descarga parcialmente la carga de trabajo del Gobierno del Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal respectivamente.

Por lo que para este efecto dichas instituciones actúan mediante licencias, permisos, autorizaciones, o registros que les otorgue el poder público, en tales condiciones, su situación se rige por normas de derecho público y privado.

Estas agrupaciones de particulares no forman parte de la organización administrativa pública, y por lo tanto hay cierta oposición para considerarla como forma de organización administrativa, sobre todo por que no están integrados al aparato

⁶⁴ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 597.

público, y aun que en ciertos casos, realice actividades de interés social, es discutible que se les pueda considerar como una modalidad de la administración descentralizada.

2.8.1. Ventajas de la Descentralización.

- a) Se descarga parcialmente de trabajo a la centralización administrativa con la creación de estos organismos.
- b) La acción administrativa es más rápida, flexible y eficaz.
- c) Se encomienda al manejo de ciertos servicios públicos a las personas que tiene cierta preparación técnica y administrativa para alcanzar los mejores resultados deseados, por lo menos en teoría, es eso lo que se propone.
- d) Cuentan con autonomía técnica y financiera para el desarrollo de sus funciones, sobre todo este se puede ver el las universidades públicas.
- e) Se crea un patrimonio propio y presupuesto especial al organismo descentralizado, independientemente del patrimonio central lo cual favorece y agiliza la toma de decisiones, las inversiones y la atención de los servicios públicos.
- f) Algunos organismos descentralizados pueden llegar a mantenerse con sus propios recursos. PEMEX, IMSS, ISSSTE, Comisión Federal de Electricidad.

2.8.2. Desventajas de la Descentralización.

- a) La multiplicidad de estos organismos ha sido un fracaso en la vida institucional de México, pues muchos de ellos no han sabido cumplir fielmente su objeto social y su finalidad, como consecuencia de la improvisación de sus directores, la mala organización administrativa y la serie de corruptelas que han quebrantado su economía.
- b) Algunos se crean por compromiso político, que por una necesidad social, lo cual tiene como consecuencia que su director general que sea nombrado desconozca y por la carencia de servicio.
- c) La multiplicidad de organismos pueden originar revalidad y duplicidad de funciones entre ellos.
- d) Una gran cantidad de vicios que tiene los funcionarios que laboran en dichos organismos descentralizados.

2.9. Régimen de Control y Vigilancia.

Debemos de distinguir dos instituciones esenciales de conformidad con la legislación respectiva, en esa virtud, existe un primer lugar el control global o general de las actividades de los Organismos Descentralizados que están a cargo de la Secretaría de Finanzas y Plantación, de Administración y de la Contraloría del Estado; en segundo lugar existe el control específico por sectores definidos, que esta a cargo de una Secretaría del Poder Ejecutivo del Estado, designado por el Gobernado en el ámbito Local.

Uno de los aspectos relacionados con la descentralización, y más concretamente con la empresa pública, que nos ocupa en la actualidad, de manera prevalente, a los administrativistas, es el que se refiere al control, tutela o vigilancia que el Estado ejerce sobre aquellos. Ya indicamos que una de las características de los órganos paraestatales es el control que en ellos ejerce el poder público, a pesar de que dichos entes posean personalidad jurídica propia y de que haya autonomía jerárquica de

éstos frente al titular del poder ejecutivo.

El Estado con los Organismo Públicos Descentralizados (SAPASNIR), procura asegurarles su *autonomía técnica* (un poder de decisión propio en los asuntos que legalmente se le encomienda) y financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de su patrimonio, con bienes de conformidad al ámbito que lo haya creado, es decir, Federal, Estatal y Municipal, para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

En diversos países existen controles de tipo parlamentario o judicial sobre las paraestatales. En México, dichos tipos se dan de manera indirecta o aislada; verbigracia, la comparecencia de directivos de descentralizados y de empresas de participación estatal ante alguna de las Cámaras del Congreso y la existencia de mecanismos presupuestales exclusivos de unos cuantos de esos organismos, es decir, lo anterior es lo que corresponde al tipo de control parlamentario. En cuanto al tipo judicial, apreciamos que el particular en tanto consumidor, cuanta a su favor con diversas vías contempladas por el derecho privado. Existen también en algunas ocasiones, medios de impugnación ante órganos del poder ejecutivo, mediante los recursos administrativos, procedimientos de conciliación o el arbitraje; estos dos últimos en materia al consumidor, bancaria, bursátil, seguros de salud, etc.

El control que interesa en este momento, es el llamada *Tutela administrativa*, que es aquel que los órganos centrales ejercen sobre las paraestatales. Ese control, o sea *tutela administrativa*, persiguen que los organismos dependientes indirectos del poder ejecutivo realicen sus tareas de manera adecuada, que cumplan con los cometidos para lo cual fueron creados, que lleven acabo su actividad de manera eficiente y que exista un honrado manejo en su patrimonio.

Los organismos descentralizados cuentan con un órgano supremo, el cual recibe distintos nombres, de acuerdo con su particular instrumento de creación; así puede llamarse *Junta de Gobierno*, *Consejo Directivo* o *de Administración*, *Junta Directiva*,

Comité Directivo etc. Se trata, en todo caso, de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y para estatales y, de manera excepcional por representantes de instituciones universitarias y de particulares.

Las tareas de ejecución y representación de los descentralizados están a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el titular del Poder Ejecutivo en cada uno de los ámbitos respectivos, según indique cada ley o decreto. Dicho funcionario es mencionado *Director General* o *Gerente General*, y de manera aislada, *procurador, presidente o rector*. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previsto en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación jurídica; el mismo tendrá la posibilidad de nombrar apoderados para determinadas actividades de tipo legal.

Los Organismos Públicos Descentralizados (SAPASNIR), cuenta con un Consejo Directivo que es la máxima autoridad y que se encarga mediante Sesiones de Consejo y en ellas determinar el rumbo del Organismo, el cual esta integrado de la siguiente manera: Un Presidente y que regularmente lo ocupa el Presidente Municipal; un Comisario y lo desempeña el Sindico Municipal; un Secretario y lo ocupa el Secretario municipal, dos o mas vocales, y un representante de la Comisión del Agua del Estado de México, en éste mismo orden de ideas después encontramos al Director General, quien para el buen desempeño de su cargo cuenta con las siguientes Subdirecciones: Jurídica, Finanzas, Administración, Operación Hidráulica, Comercialización y sistemas; asi mismo cuenta con su Contraloría Interna.

CAPITULO III.

LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

3.1. Aspectos Generales.

Al empezar hablar de que es la Concesión Administrativa y todo lo que representa para el Estado, debemos de hacer una breve reseña histórica de que ha sido la concesión. La concesión, en tanto que mediante ella se otorga el consentimiento del poder público para que se puedan realizar actividades que originalmente corresponden a éste, se remonta a los orígenes de la historia humana, cuando el gobernante comisiona a ciertos individuos para recabar los tributos que los súbditos estaban obligados a entregar. Con motivo de las guerras de conquista y colonización, la figura subsiste y se desarrolla, proceso que mantiene una vez consolidadas las colonias y sistematizada la explotación de los recursos naturales de los terrenos sometidos.

Como figura jurídica y ya presentado los perfiles actuales, la encontramos a fines del siglo XVIII; una centuria más tarde se le separa del ahora llamado contrato de obra pública, para que de manera independiente tenga vida propia..

Dada la enorme cantidad de tareas que el Estado tiene atribuidas para lograr sus fines, no podría cumplir de manera directa; por ello existe la posibilidad de encomendarles a los particulares sean personas físicas o morales la prestación de determinados servicios o permitirles el uso de bienes de dominio públicos, cuando se interesen en ellos y cuenten con las cualidades idóneas para hacerlo.

El gobernado se halla interesado en esas labores por el significado económico que le puede representar o por la utilidad que implique el uso de cierto bien; y en virtud de que el poder público no puede abarcar toda la actividad de ese tipo de forma directa, surge la concesión como figura jurídica que permite al particular desempeñar actividades que son propias del Estado, en cuanto que persigue la satisfacción de necesidades generales.

El intervencionismo del poder público puede ir desde el acaparamiento total de las tareas concesionables, pasando por un repartimiento de tareas entre él y los particulares, hasta llegar a un casi abandono de esas labores en manos de los gobernados; desde luego, hay que tener presente la diversidad en el orden jurídico sobre las condiciones de la concesión. En todo caso, siempre habrá presencia Estatal, la cual se manifiesta por medio de la normatividad jurídica, puesto que se trata de bienes o actividades que pertenecen primogénitamente a la organización política y que por diversas circunstancias se otorga y concede temporalmente a los particulares o quien se interese.

Por lo tanto una vez establecido de manera somera lo que es la concesión, es importante definir un concepto en específico, pero tomando en cuenta las definiciones que hasta la fecha han dado los tratadistas y expertos en la materia quienes la definen de diferentes maneras, por lo que de acuerdo al desarrollo del presente trabajo será de gran utilidad mencionar los diferentes conceptos que sean posibles.

3.2. Concepto de Concesión.

Si partimos con la definición que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, vigésima edición - , expresa:

*Concesión: "Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local".*⁶⁵

Por lo que respecta al doctrinario Miguel Acosta Romero, "el término de concesión puede tener varios significados:

⁶⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima edición, México, 2001. Pág. 215

a). *Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:*

- 1) *Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley;*
- 2) *Para establecer y explotar un servicio público también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.*

b). *El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.*

c). *Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión".*⁶⁶

Mientras tanto para Ottor Mayen, la concesión es *"El acto administrativo de determinado contenido, Este contenido debe consistir en que por el se de al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública".*⁶⁷

Por lo que respecta al maestro Gabino Fraga, nos dice: *"La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación o aprovechamiento de bienes de dominio del Estado".*⁶⁸ Además nos dice que en la doctrina contemporánea considera a la concesión un acto mixto de tres elementos:

1.- Acto reglamentario: Fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de servicio, derechos de los usuarios.

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 225.

⁶⁷ Otto, Mayer, citado por Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*. Ed. Harla, México, 2001, Pág. 164.

⁶⁸ Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 313.

2.- Acto de condición: Es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales.

3.- Un contrato: Cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración.

Por lo que respecta al criterio del suscrito, se puede considerar a la concesión como el acto jurídico unilateral por medio del cual el Estado confiere la potestad de explotar, usar y aprovechar a su nombre un servicio o bien público, que le pertenece aquél, a efecto de satisfacer una o varias necesidades de interés general.

La concesión como acto jurídico de la administración pública debe ajustarse a los elementos, los requisitos y las formalidades señaladas para el acto administrativo en general. Ante la falta de un texto único en materia de concesiones, será necesario recurrir a la materia para conocer y aplicar las normas correspondientes a cada actividad concesionable.

Como se ha podido observar en cada uno de los conceptos que se han manejado, se habla del **Servicio Público**, por lo que a éste respecto no podemos dejar de mencionar que se entiende por servicio público y en que consiste; constituye solo una parte de la actividad del Estado, a lado de la policía que limita y regula la actividad de los particulares y el control de la misma: dicha actividad es creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente insatisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales, no es un monopolio del Estado, lo que distingue al servicio

público es la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

Dada la finalidad que se persigue con la creación del servicio público la doctrina también ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios; *"El de su continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación, o sea la posibilidad de modificar a medida que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad que significa que no debe de discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales"*.⁶⁹

Por lo que cabe hacer mención en este apartado el fundamento legal de la Concesión, partiendo lo que establece nuestra Carta Magna en su artículo 28 párrafo décimo que a la letra dice; *"El estado, sujetándose a la leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de los servicios y la utilización social de los bienes y evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público"*.⁷⁰

Así mismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación al tema, establece:

Art. 20.- *"Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de concesión"*.

⁷¹

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Isef, México, 2004, Pág. 24.

⁷¹ Ley Orgánica de la Administración Federal, Ed. Sista, México 2005, Pág. 60.

Por lo que respecta al tema que se esta desarrollando es conveniente formular el concepto de concesión de aguas subterráneas, ya que es la explotación de un bien de dominio publico de la Federación pero que se encuentra en el subsuelo, por lo tanto, es un acto administrativo unilateral con el cual se cuenta con la autorización que un ente publico faculta a una persona ya sea fisica o moral publica o privada, para la explotaciones de los recursos hidráulicos que se encuentre en el subsuelo, tanto en predios propios como ajenos.

3.2.1. Naturaleza Jurídica de la Concesión.

En la actualidad se sigue controvirtiendo la naturaleza jurídica de la concesión. De las teorías expuestas sobre este particular, las más representativas son:

a) Contrato de derecho privado. Se presupone un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular concesionario; en consecuencia, se trata de un contrato simple y puro, regido por normas de derecho privado. Desde luego, por el desarrollo del derecho administrativo, dicha tesis esta prácticamente abandonada, aunque conserva algunos seguidores.

b) Contrato administrativo. Ésta es una corriente mayoritaria dentro de la doctrina, que sostiene que la concesión es un contrato, pero en el cual se hace valer una posición privilegiada de la administración pública frente al particular. Esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la concesión y tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión (bienes estatales o servicios públicos). Por lo que al respecto es la posición de los juristas clásicos del Derecho Administración que es un contrato que se celebra entre la Administración y un particular, por el cual éste se encarga de la realización de una obra y de la gestión de un servicio, mediante ciertas ventajas, predominantemente de índole económica. Podría estimarsele como un contrato de arrendamiento de obra, con la particularidad de que el precio se abona con

los rendimientos que el contratista obtiene con la explotación del servicio en vista del cual la obra se realizó.

También Gastón defendió la tesis de que la concesión es siempre un contrato, en el cual señala las siguientes características:

1. Tener por objeto la explotación o funcionamiento de un servicio público;
2. Realizarse con gasto y riesgo a cargo del concesionario;
3. Consistir la remuneración de éste en el derecho que se confiere a percibir de los usuarios una tasa por el uso del servicio;
4. Ser un contrato de larga duración; y
5. Ser un contrato administrativo propiamente dicho, porque el funcionamiento del servicio exige la aplicación de regla que están fuera de la órbita del Derecho Civil.

Empero al acto de concesión no se formalmente como debe analizarse sino por su objeto o contenido, y entonces se descubre en la concesión mucho que trasciende de la esfera contractual. No en vano la concesión es un modo de explotación de los servicios públicos, a que acompañan poderes y facultades que no suelen utilizarse en la actividad corriente o simple de la vida privada.

Por el negocio de la concesión, la Administración transfiere a un particular una esfera de actuación en cualquiera de estos órdenes; y lo característico y común es que, en todo caso y por hipótesis, esta transferencia es parcial. Comprende una serie de facultades limitadas y, en modo alguno, una propiedad plena, pues... el servicio público sigue siendo tal como la concesión y por ende, referible a la Administración que, en algún sentido por el hecho simple de esta titularidad constante e inderogable, mantiene en la situación facultades de imperio. Situación que, como queda dicho al tratar la materia del acto administrativo, excluye la posible aplicación del concepto contrato, por cuanto éste implica no sólo reciprocidad, sino también libertad.

c) Acto unilateral. Es la teoría que se contrapone a la anterior. La concesión para esta doctrina es un acto de Derecho público, un acto de superioridad. La concesión es un acto administrativo, escribe Mayer, sobre la base de la sumisión del interesado, como ocurre con el nombramiento para el servicio del Estado. No es un contrato como no lo es la designación de un funcionario. La concesión escrita Mayer "Es un acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la administración pública; y no se trata de constituir un derecho real sobre una corporal, sino de ejercer una cierta actividad. Ésta teoría sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral. La concesión acto unilateral.

Asimismo, la concesión confiere al concesionario algo que no se considera comprendido en las facultades de acción de la libertad natural; sino un poder de actuar derivado del Estado. Por ello, su esfera de aplicación sólo abarcará las actividades que, de hecho o de derecho, implican existencia de una esfera de acción reservada al poder.

d) Acto mixto o complejo. Aquí se sostiene que la concesión comparte elementos tanto del acto administrativo unilateral, como el contrato. La inconsistencia de ésta teoría radica en que una persona física o moral, no se puede colocar en dos posiciones, una de derecho público y otra de derecho privado, dentro de un mismo acto. Al respecto ésta teoría domina generalmente sobre todo en el Derecho Francés, la teoría que ve en la concesión un acto contractual, cada una de ellos con sus particulares efectos.

Lo anterior, toda vez que el acto de la concesión no se produce un contrato, aunque sí se trate de una convención que tiene naturaleza completa. En efecto, cree que esta convención es la ley o, en otros términos, comprende dos series.

En las primeras, las cláusulas contractuales, establecen obligaciones determinadas para las partes y la realización de ciertas prestaciones recíprocas. Al contrario, algunas cláusulas en que se determina el modo y las condiciones de la explotación del servicio concedido, constituyen verdaderamente la ley de este servicio.

Fácilmente se pueden distinguir las cláusulas contractuales de las reglamentarias. Entre las primeras se encuentran aquellas que serían incompatibles con un servicio explotado en administración; y al contrario, merecerán el nombre de reglamentaria aquella en que contengan disposiciones que pudieran reiterarse en todo servicio directamente regido por la Administración misma. Estas últimas constituyen la ley del servicio y no solamente afectan a las partes de la relación sino también a los usuarios del servicio. Como consecuencia de esta concepción, se infiere la posibilidad jurídica de que el Estado pueda modificar las condiciones del servicio en que éste fue concedido, bien que mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Por lo que en el acto de la concesión, resulta que el concesionario se encuentra en una situación jurídica completa, en el sentido de que es en parte reglamentaria y en parte contractual: reglamentaria en todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; contractual en todos los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, pecuniarias y de otra índole que le son otorgadas por vía de contrato.

e) Acto administrativo bilateral. Partamos por aceptar que el acto de la concesión no es sí la manifestación, sino un acuerdo de voluntades producidas, decididas, y se tiene en cuenta que todas las concesiones son requeridas, es obvio que en la creación de todos los actos que las otorgan, en más o menos, interviene, posee virtualidad, la voluntad requirente.

En la concesión de servicio público, toda la problemática gira en torno a la circunstancia de que en ella, además del otorgamiento de un poder preexistente en la Administración y exclusivo de la misma, hay que ver un a forma de colaboración particular que se produce con fines de lucro, que se efectivizan en las consecuencias que la concesión que establece para el concesionario. Por ello nos parece más exacto ver en la concesión de servicio un acto bilateral, cuyo objeto es la susodicha transferencia de un poder jurídico de la Administración, para la gestión de un servicio público; y cuyos efectos son fijados por las partes con posible reciprocidad en las

voluntades que los determinan.

La Administración fija por sí sola la voluntad de que el servicio sea regido por un particular y el modo como aquél habrá de prestarlo; a su vez, los particulares también por sí deciden si se hallan o no dispuestos a realizar tal prestación y de ese modo, en el cual puede incluir la verificación de una obra o, en todo caso, de un montaje o instalación y, a su vez, aquélla y éstos discuten no ya sobre tal transferencia para los segundos de una y otro. Es decir, que la concesión de servicio público, además de ser un acto administrativo bilateral, como cualquier acto de concesión, lo es de naturaleza, porque la virtualidad de la voluntad requiere del concesionario no se limpia a la creación abstracta de una voluntad eficaz en Derecho.

Una vez establecido los diferentes criterios de la naturaleza jurídica de la concesión, podemos concluir que la mayoría de los autores manejan principalmente tres de los criterios ya mencionados, siendo los siguientes: a) Un acto unilateral, b) Un acto contractual y, c) Un acto mixto o complejo; mismo que ya fueron tratados respectivamente.

3.2.2. Elementos Subjetivos de la Concesión.

Como hemos podido observar en el desarrollo del presente trabajo, la concesión como tal implica que en ella intervengan más de una parte como elemento subjetivo, por consiguiente es conveniente definir y establecer cuales son las partes que se involucran en la concesión, siendo al respecto las siguientes:

1.- El concedente. Es la autoridad competente quien otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona (la mayoría de las veces) entre varios solicitantes, y después de valorar una serie de factores para normar su criterio de decisión. El concedente puede ser, dentro de su respectivo ámbito de competencia, la federación, alguna entidad federativa o un municipio, lo mismo que un organismo paraestatal (cuando los bienes y servicios involucrados sean de carácter publico). Por lo que cabe

hacer mención que respecto al tema de investigación se que se esta elaborando la autoridad Federal quien otorga la concesión para la explotación, uso y aprovechamiento de un bien de dominio público de la Federación, es la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, mediante su Órgano Desconcentrado, que es la Comisión Nacional del Agua.

2.- El concesionario. Es la persona física o moral a quien le otorgan la concesión. Sus actos, aun los referidos estrictamente a bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos, excepto cuando se trate de una paraestatal a la que la ley le reconozca una situación especial a este respecto. De igual manera a este respecto y de acuerdo a lo que se viene trabajando el Concesionario quien cuenta con la concesión es un Organismo Público Descentralizado del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nicolás Romero, siendo un ente público toda vez que deriva de la Administración Paraestatal, así como teniendo como fin la de prestar un servicio publico de vital importancia, como lo es el suministro de agua potable.

3.- El usuario. Es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestación van a ser satisfechos con el servicio público del concesionario y, sólo de manera excepcional, con el órgano público concedente. Quienes en todo momento deberán de efectuar los pagos correspondientes y de acuerdo con las tarifas que la autoridad establezca al respecto por la prestación de dicho servicio, así mismo están obligados a tener una cultura de pago y sobre todo cuidar el agua; lo cual en las diferentes localidades del Municipio de Nicolás Romero, no acontece tal hecho o hechos, lo cual repercute de manera directa al Organismo Operador quien ante la falta de recursos económicos no podrá efectuar el pago de los derechos correspondiente en tiempo y forma ante la autoridad fiscal competente, pero sobre todo dicho acontecimiento redunde de manera directa y en perjuicio de los propios usuarios quienes no son moros, ya que el suministro seria deficiente y de mala calidad.

3.3. Requisitos para que se Otorgue la Concesión sobre Agua Potable.

Es importante señalar cuales son los elementos o requisitos que debe tener el interesado, ya sea persona física o moral, para que se le pueda otorgar una concesión, siendo los principal o los que engloban en general todos; a) Capacidad técnica, b) Capacidad financiera y, c) Recursos humanos, mismos que son importantes para poder garantizar la prestación de un servicio público que es en beneficio de un interés general, más aun cuando se trata de la prestación del agua potable, que es el liquido vital para el ser humano, ya que mediante él realiza todas sus actividades de subsistencia.

a) Capacidad Técnica.

El presunto concesionario debe demostrar fehacientemente a la administración pública, que cuenta con los recursos técnicos necesarios para la prestación del servicio público o el uso y explotación de los bienes concesionarios. Es decir, ha de poseer todos los elementos que permitan desarrollar, en su cabal alcance, la concesión. Como podemos ver en este rubro se debe contar con cierta experiencia en la materia, es decir, sobre el servicio público que se va a prestar.

La capacidad técnica ha de ser evaluada en cada caso, conforme a las facultades discrecionales previstas en la ley y los reglamentos de la materia, además, debe subsistir durante el tiempo que dure la concesión.

b) Capacidad Financiera.

Independientemente de la capacidad técnica aludida en el inciso anterior, el concesionario ha de poseer los recursos económicos suficientes para cumplir con las tareas que emprende. Ello es importante porque, si se trata de un servicio público, no pueden arriesgar a los usuarios a una eventual suspensión del mismo y si es un bien por explotarse, éste no debe de ser desperdiciado. La capacidad financiera real del concesionario tiene que demostrarse y, en su caso, debe de otorgar una garantía, de acuerdo con lo que el órgano administrativo disponga, a fin de asegurar la operación

de una manera adecuada. No podemos en este apartado dejar de mencionar que si bien la capacidad financiera, nos remite a la recursos económicos, estos los podemos ver invertidos con los bienes tanto muebles como inmuebles, los cuales son necesarios para la prestación de cualquier servicios público.

c) Recursos Humanos.

A este respecto es muy importante que se tenga el material humano quien van a desarrollar y operar tanto administrativamente, como en campo a efecto de que el servicio que se este prestando no sufre ninguna interrupción y que sea eficiente y de calidad, ya que el Estado al otorgar la concesión deberá de garantizar que el servicio público debe haber continuidad y mejorarse en todo momento, en virtud que, a los usuarios o gobernados a este respecto es lo que esperan y no les interesas quien lo va a prestar si no que se lo mejor posible.

Es importante concluir que independientemente de que se cumplan con los requisitos antes mencionados, para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal relativo se inspirara en ciertos principios que tienden a garantizar por una parte que el Poder público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión. Existen, además, para algunas concesiones preceptos que tienden a evitar que con su otorgamiento puedan causarse perjuicios a terceros.

3.4. Derechos y Obligaciones del Concesionario.

Independientemente de la naturaleza jurídica de la concesión, en si en el Título que se otorga al concesionario para la explotación, uso y aprovechamiento de un bien de dominio público de la federación, en él establecen una serie derechos y obligaciones para ambas partes, pero en la mayoría de los casos siempre son mas beneficios que se

estipulan a favor de la institución pública quien es la que otorga dicha concesión, por lo tanto, es evidente que no existe una reciprocidad entre la institución y el interesado, generando con esto un perjuicio a los gobernados o usuarios, quien son terceros ajenos pero si afectados de manera directa en cuanto a la prestación del servicio,

3.4.1. Derechos del Concesionario.

Por principio de cuentas y como ya se ha mencionado la concesión de acuerdo a su naturaleza jurídica tiene varias formas de considerarla, pero independientemente de esto si ésta es considerada contractual, mixto o unilateral; siempre van a existir derechos y obligaciones para el concesionario, por lo tanto, respecto a los derechos que tiene aquella persona física o moral, pública o privada, ya que mediante la concesión se le otorgan ciertas facultades por parte del Estado para explotar un bien de dominio publico de éste o dicha persona podrá cumplir con la prestación de un servicio público; por lo que para tal efecto es importante de manera general establecer cuales son los derechos. Entre ellos encontramos un derecho público subjetivo de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que señale la ley y a parte el título de concesión. Además podrá hacer los cambios y armar las instalaciones que se requieran para lograr el objeto de la propia concesión y recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizados; así como, tendrá la posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que infiera en su ámbito de operación, Por lo que respecta lo que se esta manejando en el presente trabajo no es posible, toda vez que por principio de cuentas el servicio que se presta es necesario y vital, y al momento que el interesado cuente con un título de concesión y este no puede modificarse en cuando a su ámbito de operación, por consiguiente se tiene que modificar ciertas cláusulas en los títulos correspondientes en su momento para la mejor prestación del servicio público que se presta.

Así mismo los derechos otorgados son de carácter personalísimo; solo pueden ser trasferidos mediante el consentimiento de la autoridad, lo que, en opinión de algunos tratadistas, implica un nuevo acto de concesión.

Pero independiente de lo anterior, los siguientes derechos del concesionario son:

- a) *Derechos relacionados con la gestión del servicio.* El concedente pone a disposición del concesionario, en virtud de la concesión, un conjunto de medios materiales o jurídicos que le son necesarios para hacer funcionar el servicio. Se trata, sea bienes del dominio privado o público del estado que puede utilizar el concesionario. La administración podrá acordar en este sentido diversas ventajas al concesionario, las que forman parte de las cláusulas de las contractuales de la concesión y que en tal virtud ésta no puede modificarse unilateralmente. Puede tratarse de ventajas financieras, como subvenciones, adelantos, reembolsables y también garantía de interés para asegurar cierta utilidad en la explotación del servicio, cuyo monto se vincula con el interés invertido. Podría resumir los derechos del concesionario inherentes a la prestación del servicios en la siguiente forma: 1) Derecho sobre dependencia de dominio público pero solamente en la parte en que se utiliza para la explotación, que sería un derecho de goce exclusivo, temporal o revocable; 2) Derecho de expropiación, de imponer servidumbre y meras restricciones; 3) Derecho relativo a la policía de explotación, aun cuando debe de reconocer que sobre ese derecho está el poder genérico de policía que ejerce la administración pública sobre todos los servicios.
- b) El concesionario, si el servicio funciona en la forma prevista en la concesión, debe obtener, lógicamente una ganancia. El resultado financiero derivado de la relación entre los gastos y el producto de la explotación, según las previsiones de las partes constituye lo que se ha llamado la ecuación financiera de la concesión y es un aspecto típicamente contractual de la misma. En cuanto al precio se refiere, es el que pagan las personas que utilizan el servicio. El precio debe de ser justo y razonable. El concesionario debe de obtener una ganancia equitativa, aplicando el precio de igualdad que rige en todo servicio público.

Si la concesión fija el precio que habrá de cobrar el concesionario y posteriormente se altera la situación de hecho existente en el momento del otorgamiento de la concesión, el problema que se complica, ya que si sube el costo de explotación es necesario aumentar los precios del servicio y si no se pudiese proceder en esa forma, el concesionario se vería abocado a una ruina total, con interrupción del servicio y en perjuicios para los usuarios. A los efectos de solucionar el problema corresponde aplicar las teorías de la improvisación. Si el acto de autoridad emanado de la autoridad que otorga la concesión, el problema es sencillo, ya que este acto sería imputable al concedente e implica una violación de una cláusula expresa de la concesión. Pero aun en el supuesto de violación expresa, si el acto produce una alteración en la ecuación financiera, hay que indemnizar al concesionario. De igual manera hay que adoptar en el caso de una medida individual o general, ya que no puede quedar librado a la voluntad de una de las partes la de alterar la situación financiera de la otra. Si bien es cierto en las disposiciones de carácter general se aplica a todos los comerciales o industrias, éstos pueden defenderse por que tiene la libertad de fijar el precio de los productos que venden o de los servicios que prestan, mientras que el concesionario esta sujeto a la tarifa establecidas por la concesión o bien por la Legislatura del Estado aprobada anualmente.

En nuestra opinión, el Estado debe de garantizar la continuidad de los servicios públicos, y bien a los hechos ajenos a las partes puedan afectar el derecho de propiedad de un concesionario o de un propietario cualquiera, no es menos cierto que éste, sea comerciantes o industria, puede modificar sus precios para cubrirse del riesgo que implica ese hecho imprevisible, mientras que el concesionario no lo puede hacer. De allí, entonces, de que si el Estado no modifica las tarifas para cubrir en ayuda del concesionario, es perfectamente lógico que, requiriéndosele que mantenga a la continuidad del servicio, él exige su derecho de propiedad y que el Estado concorra parcialmente los efectos causados por le hecho ajeno a la voluntad de las partes.

c) El concesionario tiene derecho a una remuneración por el servicio que presta. Siendo la tarifa que constituye una cláusula reglamentaria y no contractual. Constituye, pues, parte de las reglas de organización del servicio, de modo que debe de ser autorizada por la autoridad competente y publicada debidamente para que entre vigencia. La tarifa debe de ser cierta y debe de aplicarse con igualdad a todos los usuarios que se presenten en las mismas condiciones. La igualdad y la certeza son elementos esenciales de toda tarifa de servicios públicos. Por lo que debemos de entender por tarifa lo siguiente de acuerdo con lo que nos dice la Real Academia de la Lengua Española: *"Viene del árabe tarif. Infinito del verbo arrafa, que significar publicar, dar a conocer. En su sentido vulgar se entiende por tarifa una lista de precios, pero de acuerdo con su etimología significa publicación, divulgación de una lista de precios. Si el servicio público lo presta la administración, la tarifa será una lista de tasas"*.⁷²

Pero para el maestro José Canasi dice: *"Cuando se trata de servicios públicos, quien los paga es el usuario, sujeto que recibe la prestación y que esta perfectamente individualizado. Este pago, que es el precio del servicio, recibe el nombre de tasa tarifa o precio"*.⁷³

La tarifa, denominada así en nuestro país, la cobra el concesionario; dicha tasa es previamente autorizada o aprobada por el Estado, según su propio criterio, el cual se debe de basar en que el importe de la tarifa que tenga un carácter compensatorio, justo y razonable, y que permita un lucro equitativo, de acuerdo con los interés comunes del concesionario; siendo que en la practica dichas tarifas pueden ser las justas y equitativas de conformidad como lo establece la ley, así como a la calidad y eficiencia en cuanto a su precio, pero influye demasiado la falta de pago que existe por parte de la mayoría de los usuarios quienes al contar de manera satisfactorio el servicio omiten realizar el pago del mismo, igualmente inventan una serie de situación ilógicas a efecto

⁷² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, México 2001, Pág. 425.

⁷³ Canasi, José, citado por Martínez Morales, Rafael I. Ed. Harla, México, 2001, Pág. 143.

de no efectuar sus pagos correspondientes, lo cual genera que el concesionario no puede mejor dicho servicio público, y mucho menos, realizar los pagos respectivos al autoridad que le haya otorgado la concesión en tiempo y forma.

En consecuencia se puede pensar que la tarifa ha de ser cierta, de carácter reglamentaria, fijada por la administración pública, modificable en cualquier momento y, que su importe sea el justo. En el supuesto para concesión para el uso o aprovechamientos de bienes del Estado, no exista tarifa, un equivalente aproximado de ella son los derechos o tasas fiscales que el concesionario ha de pagar a la hacienda pública.

d) En cuanto a los bienes del concesionario que emplea en la explotación del servicio, podemos decir que él es el propietario de los mismos y que esta propiedad esta regida por el Código Civil. La propiedad del concesionario entre sus bienes tiene diferentes caracteres:

- 1) La propiedad del concesionario es la común.
- 2) El concesionario dispone de sus bienes a efecto de asegura la continuidad del servicio, estos bienes son inembargables por terceras mientras dure su afectación al servicio. Los bienes no son susceptibles de ejecución forzada y en consideración al interés público algunos códigos de procedimientos impiden el embargo y remate de las cosas afectas a la explotación de los servicios públicos.
- 3) La propiedad que tiene el concesionario sobre sus bienes puede estar limitada, especialmente en los supuestos en que se haya convenido que ésta debe transmitir la propiedad de los mismos al concedente, al vencimiento de la concesión o dentro de un término previsto. En los asuntos de reversión, si bien la propiedad es del concesionario, el Estado por ley o decreto, al dar la concesión, puede establecer en el sentido de limitar la disposición de ella. Se explica este principio teniendo en cuenta que el concesionario durante el

término de la concesión, va a poder, con las tarifas que perciba, amortizar el capital empleado y cobrar los intereses correspondientes.

Se ha establecido cuales son los derechos que establece la doctrina en cuanto al concesionario, pero cabe hacer mención también lo que establece a este respecto la legislación, por lo que de conformidad a lo que establece el artículo 28 de la Ley de Aguas Nacionales que a letra dice: "Los concesionarios y asignatarios tendrán los siguientes derechos:

- I. *Explotar usar, aprovechar las aguas nacionales y los bienes a que se refiere el artículo 113, en los términos de la presente ley y del título respectivo.*
- II. *Realizar a su costa los trabajos u obras para ejercitar el derecho de exploración, uso o aprovechamiento del agua, en los términos de la presente ley o su reglamento.*
- III. *Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua o su desalojo, tales como la del desagüe, de acueducto y las demás establecidas en la legislación respectiva o se convengan.*
- IV. *Trasmitir los derechos de los títulos que tengan, ajustándose a lo dispuesto por esta ley.*
- V. *Renunciar a las concesiones o asignaciones y a los derechos que de ellas deriven.*
- VI. *Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos.*
- VII. *Obtener prorroga de los títulos por igual de termino de vigencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 y,*
- VIII *Las demás que le otorguen esta ley y su reglamento".*⁷⁴

⁷⁴ Ley de Aguas Nacionales, Ed. Isef. México, 2005, Pág. 13.

3.4.2. Obligaciones del Concesionario.

Como la concesión tiene un carácter de *intutu persona*, el concesionario deberá de ejercerla personal y directamente, es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla.

El concesionario tiene la obligación tanto de cuidar los bienes concesionados como el de no interrumpir el servicio. Tales bienes no pueden ser gravados sin autorización expresa del concedente.

Existe también la obligación de acatar la tarifa que corresponda; además los bienes deben de ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumplimiento con todas las disposiciones legales, ya que se trate de cuestiones de interés público.

Respecto a las obligaciones que tiene el concesionario en la ley que nos ocupa establece en su artículo 29 lo siguiente: *"Los concesionarios y asignatarios tendrán las siguientes obligaciones:*

- I. Ejecutar los trabajos y obras de explotación, uso y aprovechamiento de aguas en los términos y condiciones que establece esta ley y su reglamento y, comprobar su ejecución para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca.*

- II. Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la legislación fiscal vigentes y en las demás disposiciones legales. Cabe hacer mención que esta fracción tiene relación con lo que establece el artículo 18 de la presente ley párrafo segundo que nos dice:la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas del subsuelo causaran las contribuciones fiscales que señale la ley. En las declaraciones fiscales correspondientes se deberán de señalar que se encuentran inscritos en el registro público de derechos de⁸⁹*

Agua, en los términos de la presente ley.

- III. *Sujetarse a las disposiciones generales y normas en materia de seguridad hidráulica y equilibrio ecológico y protección al ambiente.*

- IV. *Operar, mantener y conservar las obras que sean necesarias para la estabilidad y seguridad de presas, control de avenidas y otras que de acuerdo a las normas se requiera para seguridad hidráulica.*

- V. *Permitir al personal de la Comisión la inspección de las obras hidráulicas utilizadas para explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales, incluyendo la perforación y alumbramiento de aguas del subsuelo, y permitir la lectura y verificación del funcionamiento de los medidores y las demás actividades que se requieran para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.*

- VI. *Proporcionar la información y documentación que le solicite la Comisión para verificar el cumplimiento de las condiciones contenidas en esta ley y en los títulos de concesión, asignación o permiso a que se refiere la presente ley.*⁷⁵

3.5. Derechos y Obligaciones del Concedente.

3.5.1. Derechos del Concedente.

La administración dispone de un poder originario para controlar el servicio público concedido y hacer que se preste en las condiciones reglamentarias. Es un derecho de la administración que se presupone y no es necesario que se consagre en alguna cláusula de la concesión. Por eso se dice que el concesionario gestiona y la

⁷⁵ *Ibidem.*

administración controla. En merito de esta facultad que tiene el concedente, el concesionario no puede modificar las tarifas sin el consentimiento de la administración.

El concesionario tiene que adecuar el servicio a las nuevas necesidad y mejorar las técnicas y la administración debe contar con la facultad para obligar a que se realicen esas trasformaciones en interés directo de los usuarios. En esa virtud de ese poder de dirección y de controlar el servicio que la administración ha de poder exigir al concesionario, que se cumpla la prestación de tal servicio en las condiciones posible de mejora, así como fiscalizar los aspectos técnicos, comerciales y financieros de la explotación.

Dentro de se poder de explotar y fiscalizar que tiene la administración, puede modificación en cualquier momento el funcionamiento del servicio, y aplicar penalidades correctivas, aun declara la caducidad de la concesión.

3.5.2. Obligaciones del Concedente.

Como ya ha quedado establecido cuales son los derechos y obligaciones del concesionario en las líneas anteriores, también es importante determinar o mencionar los derechos y obligaciones del concedente quien siempre es la autoridad administrativa quien va a facultad al particular vía la concesión para que preste un servicio público, asegurando la prestación de tal servicio, pero además deberá tener un control y vigilancia para que se preste como se venía haciendo, así como deberá de prevenir cualquier circunstancia o imprevisto por la autoridad.

Como es lógico, todos los derechos del concesionario importaran obligaciones para el concedente. El concesionario tiene la obligación de prestar el servicio y la administración deberá de facilitar su prestación y cumplimiento, delegándole las facultades necesarias para tal efecto, por que como ya menciono oportunamente, la concesión implica una delegación. La delegación debe de ser determinada, es decir,

limitada por el objeto y fin de la concesión. La delegación debe de ser interpretación restrictiva. Ello es evidente porque debe de considerarse, mas que una condición, un principio dominante en toda delegación de atribuciones que el concedente hace al concesionario. La administración esta obligada a prestar una protección policial al concesionario, con el objeto de asegurar el normal desarrollo del servicio o impedir que terceros obstaculicen su desenvolvimiento.

Como el concesionario no puede tener las disposiciones de fuerzas policiales, es decir, ineludible de la administración prestar la protección, a efecto de mantener la continuidad y la regularidad de los servicios públicos. Puede también ocurrir que se presente un conflicto de fuerza entre el personal y el concesionario y es la administración la que esta obligada a intervenir para restablecer el servicio público, si ha sido interrumpido, a fin de asegura su continuidad, regularidad y proteger los medios de explotación del concesionario. También es obligación de la administración proteger al concesionario contra una competencia ilícita.

3.6. Procedimiento para Otorgar la Concesión sobre Agua Potable.

El procedimiento para otorgar una concesión variara según el dispositivo legal aplicable, es decir, para cada materia será la ley y el reglamento correspondiente los que fijen los pasos que tanto la autoridad como el solicitante debe cumplir en esta cuestión. En cualquier supuesto, deben de ser observados los lineamientos constitucionales, así como, los previstos en la Ley Federal de Procedimientos Administrativo.

Generalmente, el procedimiento se inicia con una convocatoria de la administración pública para la prestación de un servicio público mediante concesión, o bien por solicitud, que en este sentido, haga el particular. En todos los casos, el Estado tendrá la necesidad de analizar los documentos que se le presente, a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera; también deberá de dar vista a los concesionarios que tuvieren el carácter de terceros interesados y, finalmente, debe de

emitir una decisión unilateral basada en las mejores condiciones que se puedan obtener para la prestación del servicio o el uso del bien; además, han de efectuarse las publicaciones que ordene la Legislación.

Por lo que respecta al presente trabajo en el presente capítulo se va a establecer cuales son los requisitos que debe cumplir el particular o institución pública (Empresa paraestatal), para poder iniciar los trámites para la solicitud de una concesión de agua en el subsuelo, por lo que el interesado debe de contar con la siguiente documentación al respecto:

1) solicitud dirigida a la corporación(Comisión Nacional del Agua) y en ella indicar:

- Nombre y apellidos del solicitante, documentos de identidad, domicilio, nacionalidad. Si se trata de una persona jurídica, publica o privada, se indicara su razón social, domicilio, los documentos relativos a su constitución, nombre y dirección de su representante legal y dirección de correspondencia.
- Nombre del predio o predios, municipios, comunidades o empresas que se van a beneficiar y su jurisdicción.
- Información sobre la destinación de las aguas. Si los usos son para: uso industrial, generación térmica o nuclear, explotación minera, y tratamiento de minerales, explotación petrolera, inyección para generación geotérmica, generación hidroeléctrica y cinética directa, flotación de madera, acuicultura y pesca, recreación y deportes, usos medicinales y otros usos similares, se requerirá la declaración de efecto ambiental.
- Ubicación del predio o predios a explorar, indicando si son propios, ajenos o baldíos.
- Establecer la cantidad de agua que se desea utilizar en litros por segundo.
- Información sobre los sistemas que se adoptarán para el bombeo, conducción, tratamiento o potabilización, distribución, riego y drenaje, restitución de sobrantes, y sobre las inversiones, cuantía de las mismas y término en el cual se van a realizar.
- Indicar si se requiere el establecimiento de servidumbre para el aprovechamiento del agua o para la construcción de las obras proyectadas.

- Indicar los tipos de cultivos y hectáreas sembradas de cada uno, número de habitantes a beneficiarse, cabezas de ganado, etc. de acuerdo al uso.
- En proyectos de acueducto establecer los consumos conforme a los lineamientos establecidos en el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico "RAS" y considerar los demás aspectos allí contenidos así como de las Políticas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua.
- Termina por el cuál se solicita la concesión.

ANEXAR A LA SOLICITUD

- Los documentos que acrediten la personería o identificación del solicitante,
- Autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor.
- Certificado de libertad y tradición vigente del inmueble,
- Copia de la Escritura de los predios con sus linderos
- Copia del plano del predio con sus linderos y la localización del pozo.
- Ubicación con coordenadas geográficas del (los) pozo (s) objeto de la solicitud, así como de los que existan dentro de un perímetro de un kilómetro del pozo a legalizar. Los pozos serán ubicados en planchas cartográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi "IGAC". Los demás requisitos que Corpamag y el peticionario consideren necesarios.
- Información y Documentos adicionales para el trámite de perforación pozos.
- Ubicación final de los pozos perforados así como de los que existan en un perímetro de un km. Los pozos serán ubicados en plancha cartográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Anexar resultados de los estudios de exploración previos, los cuales deben incluir aspectos como cartografía geológica superficial, hidrológica superficial, prospección geofísica, perforación de pozos exploratorios, ensayos de bombeo y análisis físico químico de las aguas de pozos cercanos, analizas de oferta o balance hídrico, incluida la recarga del sector en estudio, demanda de agua para los fines propuestos.

En desarrollo de dichos puntos entre otros relacionar:

- Copia de los estudios geofísicos que se hubieren hecho incluyendo: metodología de trabajo empleada, área de cubrimiento, resultados de los sondeos geoelectricos adelantándose interpretación de los mismos, ubicación en plano de los sitios de realización de sondeos.
- Características hidrogeológicas de la zona citando los demás aprovechamientos de aguas subterráneas existentes en un radio de 1 km del pozo en trámite de perforación.
- Resultado de pruebas de bombeo adelantadas en pozos vecinos, como parte de los estudios hidrogeológicos. Fechas y tiempos de ejecución, equipos utilizados, metodología empleada, reporte de niveles del agua contemporáneos a la ejecución de las pruebas en la red de pozos de observación.
- Análisis de calidad de agua de pozos vecinos, con recomendaciones de tratamiento y manejo adecuado a uso propuesto.
- Nombre de la compañía prevista para la ejecución de la perforación, técnicas o métodos de perforación a emplear, tipo y especificaciones de la maquinaria.
- Diseño preliminar del pozo: profundidad, diámetro, material de la tubería de revestimiento, filtros instalados y sello sanitario.
- Recomendaciones constructivas y de manejo ambiental a ser tenidas en cuenta para una adecuada explotación del pozo entre otros aspectos considerar los procesos de desinfección y desarrollo del pozo, instalación de un tubo o línea de aire de mínimo 2 pulgadas de diámetro que permita la lectura de niveles del pozo.
- Perfil estratigráfico del pozo. Descripción y análisis de las formaciones geológicas atravesadas, espesor, composición, etc. Aportar muestras de cada formación geológica atravesada, indicando la cota del nivel superior e inferior a que corresponden.

Información y Documentos adicionales para el trámite de concesión de aguas superficiales.

- Nombre de la fuente de donde se pretende hacer la derivación o existe la toma

de agua.

- Cuando los usos son de tipo industrial o explotaciones agrícolas o pecuarias de carácter industrial, generación de energía eléctrica térmica, nuclear o hidroeléctrica, explotación minera, explotación petrolera, acuicultura y pesca, recreación y deportes, usos medicinales y otros similares se requerirá del trámite de viabilidad ambiental.
- Sistemas de pretratamiento a emplearse antes del vertimiento final de las aguas residuales. Identificar la fuente receptora de los vertimientos y la calidad de los mismos
- De tratarse de aguas servidas, con destino de cultivos, deben realizarse análisis de su calidad a efectos de verificar su ajuste a los parámetros relacionados en el artículo 40 del decreto 1594 a saber: Aluminio, Arsenico, Berilio, Cadmio, Cinc, Cobalto, Cobre, Cromo, Fluor, Hierro, Litio, Manganeseo, Molibdeno, Niquel, Oh, Plomo, Selenio, Vanadio, Boro.
- Hacer mediciones de las siguientes características: Conductividad, relación de absorción de sodio, porcentaje de sodio posible, salinidad efectiva y potencial, carbonato de sodio residual, radio nucleidos.

Documentos adicionales para el trámite de concesión de aguas subterráneas.

- Relacionar las características hidrogeológicas de la zona citando los demás aprovechamientos de aguas subterráneas existentes en cercanías al pozo solicitado en concesión.
- Especificaciones del equipo utilizado en la perforación, método utilizado en el desarrollo definitivo del pozo.
- Especificaciones técnicas del equipo de bombeo utilizado en la prueba de bombeo.
- Resultados de la prueba de producción o eficiencia (prueba escalonada): tiempo de duración de la prueba, niveles de abatimiento y de recuperación, periodo de recuperación.
- Parámetros hidráulicos, almacenaje y rendimiento del pozo.
- Aportar los datos o registros geofísicos con que se cuente (potencial,

espontáneo, resistividad, rayos gamma) del pozo y los resultados de la prueba de bombeo preliminar.

- Perfil estratigráfico del pozo, indicando cotas del nivel superior e inferior correspondiente.
- Diseño del pozo: profundidad, tipo de tubería y diámetro, filtros instalados, sello sanitario, especificaciones del equipo de bombeo instalado.
- Recomendaciones para la adecuada explotación y manejo de los pozos.
- Resultado del análisis físico-químico de muestras de agua estableciendo el tratamiento que requieren de acuerdo al uso.

TRAMITE

1. Se recibe la solicitud y se dicta un auto de iniciación del trámite notificando y publicando este hecho; en el mismo auto administrativo se ordenará la práctica de una visita de inspección ocular a costa del interesado. Por lo menos con 10 días hábiles de anticipación a la práctica de la visita ocular se publicará un aviso en las instalaciones de Corpamag y de igual forma, el solicitante deberá costear la publicación de los avisos en un diario de amplia circulación, en la alcaldía o inspección de la localidad y mediante transmisión radical.
2. Si el trámite requiere una visita técnica ésta se realizará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes. En el auto de iniciación del trámite se indicará la fecha, hora y lugar.
3. Realizado todo el proceso anterior, Corpamag dispondrá de un término no mayor de sesenta (60) días para otorgar o negar el permiso a través de una resolución motivada contra la que proceden los recursos de reposición.

3.7. Título de la Concesión sobre Agua Potable.

Es el documento donde consta la decisión del poder ejecutivo, así como la aceptación del particular; es un aviso al interesado acerca de los derechos y las obligaciones que implica ese acto administrativo. Desde luego, no se trata de un título negociable o de crédito. Mismo que consta de una o varias hojas y en el se encuentran una variedad de condiciones que tiene que efectuar quien obtenga a su favor los derechos que consagra dicho título, De igual manera se tiene que registrar ante la el Registro Público de Derechos del Agua, siempre y cuando se haya otorgado para la explotación, uso y aprovechamiento de un bien de dominio público de la Nación,

Dependiendo de la importancia de la concesión, el título deberá de publicarse en el diario Oficial de la Federación; si se trata de concesiones trascendentales de carácter estatal o municipal, tendrán que reproducir el documento relativo en el órgano de gobierno local, (llamado periódico oficial, en casi todos los casos, con las excepciones del estado de México: Gaceta de Gobierno, en Querétaro; La Sombra de Arteaga, en el Distrito Federal gaceta Oficial,; Veracruz: Gaceta Oficial; Sonora: Boletín Oficial y Yucatán: Diario Oficial.

3.8. Formas de Extinción de la Concesión sobre Agua Potable.

Como siempre existen varias formas de extinguir los efectos de la concesión y para ello va a depender de diferentes supuestos. Por ejemplo la existencia de concesiones a perpetuidad casi han desaparecido. Hay varias maneras de terminar este acto: cumplimiento del plazo, falta de objeto o materia, rescisión revocación, caducidad rescate, renuncia y quiebra o muerte del concesionario, las cuales se describen someramente de la siguiente manera:

1.- Cumplimiento del Plazo: Por principios de cuentas no existe en el derecho mexicano un plazo uniforme para la duración de las concesiones. En cada caso, conforme a la ley específica, se fijara la fecha en que fenezca (10, 20, 25, 50 años por ejemplo). Cumplido el plazo, el acto jurídico cesa sus efectos; puede existir prorroga,

según prevea la ley, el otorgamiento de la misma quedara a la decisión discrecional del poder público, previa solicitud del gobernado.

2.- Falta de Objeto o Materia de la Concesión: Es natural que si el objeto o materia de la concesión se extingue o se agota, sea imposible que ésta subsista, lo que implica su necesaria terminación. Ejemplo de ellos son la explotación de recursos naturales y el transporte de pasajeros en un río que se seque o se desvíe, según sea el caso respectivo.

3.- Rescisión: La concesión por medio de esta tipo se debe aplicar los principios generales de la rescisión de los contratos, los cuales son por incumplimiento del concesionario, lo cual es aceptable siempre que se considere a la concesión como un contrato administrativo. La mención tiene importancia porque en la práctica jurídica administrativa mexicana se usa, erróneamente, la expresión *contrato concesión*. Hemos señalado que, en nuestro criterio, la concesión es un acto unilateral del poder ejecutivo; por tanto, no es rescindible.

4.- Revocación: La revocación de la concesión puede producirse por razones de oportunidad o conveniencia. En nuestro país, si el concesionario incurre en faltas graves a las condiciones de los títulos correspondientes, se habla de revocación , cuando en realidad se esta ante una sanción consistente en cancelar la concesión.

5.- Caducidad: La caducidad de la concesión se presenta por inactividad del concesionario, cuando no inicia los trabajos o el servicio en los plazos convenidos o fijados. La caducidad opera aun cuando se haya fijado en el título de la concesión esto en razón del interés público, por lo que la medida toma carácter de orden público. La figura tiene importancia principalmente en los casos de servicios públicos, pues la necesidad colectiva por satisfacer no puede esperar.

6.- Rescate: Es dar por terminada la concesión pero de manera anticipada, lo cual implica necesariamente una indemnización en razón a la función directa de los daños y perjuicios.

7.- Renuncia: En este supuesto, el particular concesionario decide no ejercer los derechos que implica la concesión ni cumplir las correlativas obligaciones. Por lo que en relación con la renuncia, es de recordar que los servicios públicos no se deben de suspender o interrumpir debido a su importancia, por ejemplo en caso del suministro de agua potable, y que los bienes estatales por explotar no pueden estar sujetos a decisiones caprichosas del concesionario.

8.- Quiebra o Muerte del Concesionario: Tanto los Estados de la federación como los municipios pueden otorgar concesiones dentro de sus ámbitos de competencia territorial y por materia, para la prestación de servicios públicos o las explotaciones de bienes estatales o municipales, de conformidad como lo establezcan las leyes respectivas.

3.9. Vigencia de la Concesión.

La vigencia de la concesión, es otros elementos que no debe de faltar en el título de concesión, por lo tanto debemos de tomar lo que nos dice la legislación a este respecto en su artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales: *"El término de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no será menor de cinco ni mayor de cincuenta años.*

Tales concesiones o asignaciones en los términos del artículo 22 se prorrogarán por igual término que se hubieren otorgado si sus titulares no incurrieran en las

*causales de terminación previstas en la presente ley y lo soliciten dentro de los cinco años previos al término de sus vigencia".*⁷⁶

Como se puede observar la vigencia de la concesión nos establece un parámetro, el cual al respecto es considerable dicho plazo de duración para que el concesionario pueda recuperar sus inversiones, ya que a este punto es un principio universalmente, el que a la expiración de dicho plazo el Estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y obras efectuadas, en virtud del llamado derecho de reversión. Así mismo se cree que la duración de la concesión puede ser un pacto contractual, y sin embargo, reconocerse la posibilidad del rescate de las concesiones.

⁷⁶ Ibidem.

CAPITULO IV.

OBJETIVO Y ALCANCES DE LA CONCESIÓN SOBRE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO DE NICOLÁS ROMERO.

4.1. Aspectos Generales.

Por lo que respecta a éste capítulo, se pretende precisar cuales son los objetivos y alcances de la concesión de agua potable en el Municipio de Nicolás Romero; por lo que partamos que al momento en que se otorga la concesión se tiene como objetivo principal la de prestar un servicio público de interés general y común, que es el del agua potable y, como todos sabemos es un servicio sumamente importante, ya que desde la evolución del hombre siempre ha estado presente, toda vez que las grandes civilizaciones antiguas se concentraban a orillas de los ríos, lagos o riberas donde existiera los mantos acuíferos, el desarrollo que la humanidad ha alcanzado hasta la fecha en todos los aspectos principalmente se debe a éste vital liquido que sin el cual ningún ser vivo existiera.

El organismo operador quien efectúa la prestación de este servicio, primeramente debe de contar con la autorización del Gobierno Federal quien otorga la concesión para la explotación, uso y aprovechamiento de un bien de dominio público de la Federación, siendo el caso que mediante la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales,(SEMARNAT) quien tiene una serie de funciones que desempeñar, las cuales no puede cumplir de manera satisfactoria; por lo tanto se ve en la necesidad de delegar su actuación al Organismo Público Desconcentrado que es la Comisión Nacional del Agua, quien es directamente la que se encarga de otorgar la concesión, misma que se autoriza de manera más precisa mediante un Título que ampara a quien se le otorga y que puede explotar, usar o aprovechar un bien de dominio público que es el agua, y en dicho documento constan los términos y condiciones que en se ha concedido la explotación; por ejemplo en el se establecen el numero de metros cúbicos de agua que se puede substraerse del subsuelo por minuto, la vigencia de la concesión, formas en que se prestara el servicio, así mismo dentro del respectivo documento también se contempla forma en que el organismo prestador tendrá que efectuar el

pago de los derechos por tal explotación, uso y aprovechamiento, lo cual en la práctica representan cantidades de dinero gigantescas de acuerdo a las posibilidades económicas con que cuentan los organismo prestadores, ya que como es él quien directamente se encarga de la prestación del servicio público que es el agua potable, también lo es quien tiene una serie de problemas como lo son la cuestión técnica, la falta de pago de los usuarios, realizar otros pagos a otras instituciones, la mala administración, los intereses políticos que existen por tener cierta relación con algún partido político, efectuar una serie de reparaciones, cambios de infraestructura Hidráulica, etc.

Pero el gran problema que presenta para los organismo prestadores del servicio de agua potable es que mediante el pago de sus derechos no existe de manera directa una forma que se les retribuya o bien una reciprocidad; lo cual puede ser en obra, mediante campañas de publicitarias a efecto de que los usuarios se regularicen en sus pagos, resultando que no se tenga la gran cantidad de problemas financieros y de endeudamiento con varias instituciones; luego entonces los organismo no están cumplimiento con el fin para el cual fueron creados, es decir, tiene como objetivo principal el de prestar un servicio de calidad y eficiente al público en general, así como dentro de sus jurisdicción y el velar que todos los ciudadanos cuenta con tan vital liquido, además debido a la escasez que existe cada vez del agua se deberán de realizar campañas de cómo educar a la gente respecto a la importancia del agua y lo que representa su cuidado, ya que es una situación que a nivel mundial se esta viviendo y que pocos son los países que se han preocupado por tan vital liquido.

4.2. Repercusiones Jurídicas en el Título de Concesión sobre Agua

Potable.

Como es bien sabido el título de concesión es el documento formal y oficial expedido por la autoridad competente, en el cual se faculta a un particular o un ente público para la prestación de un servicio público, y en él constan las condiciones y términos en que se otorga mediante un serie de cláusulas, las cuales no son negociadas o pactadas

ya que la institución que es la concedente que para el caso que nos ocupa es la Comisión Nacional del Agua, se encarga fijar dichas cláusulas sin consulta alguna a quien va a obtener a su favor el título de concesión, quien es el concesionario, por lo que para que haya un mejor entendimiento es el Organismo Público Descentralizado del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nicolás Romero; por lo tanto el concedente al fijar las condiciones y términos en el Título de Concesión siempre van a establecerlas ciertas ventajas a su favor y en perjuicio del concesionario quien bajo esas condiciones acepta el otorgamiento de la concesión, misma que se perfecciona mediante dicho Título; por lo que a futuro le genera una gran cantidad de problemas financieros, administrativos, operativos, sociales, etc, en que se verá inmiscuido, situación que va a redundar en perjuicio directo de todos los ciudadanos tanto los que cuenta con el vital líquido, como los que no lo tienen, en el primer caso será de mala calidad, ineficiente, y para los segundos el concesionario debido a sus problemas no lo podrá prestar, y por consiguiente no se cumplirá, ni se prestará como un servicio público de vital importancia como lo es el agua potable, generando así un problema social inimaginable.

En tanto en el título de concesión no se establezca una serie de cláusulas por parte del concedente o bien antes de que se otorgue la concesión administrativa correspondiente, se lleve a cabo una serie de pláticas o negociaciones en el sentido de cómo deben de quedar las cláusulas respectivas y sus términos; con la única finalidad de que exista un beneficio recíproco entre ambas partes, pero independientemente de lo anterior lo favorable de esto va a ser que el Organismo Público Descentralizado de carácter municipal podrá prestar un servicio de tal manera que la mayoría de sus ciudadanos o usuarios cuenten con tan vital líquido, así se puedan cumplir con las normas de salubridad, higiene que establece la Ley General de Salud,.

En éste mismo orden de ideas también es conveniente que se mencione que la autoridad (Comisión Nacional del Agua) tenga varias obligaciones hacia con el concesionario (Organismo Operador quien directamente presta el servicio de suministro de agua potable) en el sentido de que exista una retribución como puede ser:

1.- La construcción de obras de infraestructura hidráulica, a efecto de poder proporcionar el suministro de agua a las colonias marginadas y que se encuentran retiradas de los mantos acuíferos y de las zonas conurbanas; por ejemplo: Monte Sur, Vista hermosa. Azotlán, Libertad, Jiménez Cantú, Morelos, El Vidrio, Loma Larga, Progreso Industrial, Trafico, Capetillo, Vicente Guerrero, San Isidro, San Juan Tlihuaca, por mencionar algunas.

2.- Mediante la proporción o envío de materiales o maquinaria más sofisticados, con los cuales se pueden evitar varios problemas operativos principalmente y mejorar el servicio; por ejemplo las Bombas que se utilizan para extraer el agua a una profundidad de 300, 400 o hasta 500 metros don se encuentran los mantos acuíferos, o bien para incrementar el volumen de extracción del agua, ya que al contar con dichas bombas se puede mejorar el servicio de suministro y de igual manera disminuye la probabilidad de algún contratiempo por la descompostura del equipo de bombeo del algún pozo;

3.- Personal Especializado, a este respecto es bien sabido que la Comisión Nacional del Agua no solamente se encarga de otorgar los títulos de concesión, si no que además como Organismo Público Desconcentrado de la Secretaria del Medio Ambiente y Recurso Naturales, tiene que realizar una serie de funciones, por mencionar algunas: realizar estudios técnicos operativos para la búsqueda de nuevos mantos acuíferos, estudios en los laboratorios respecto a la potabilización del agua, conservación y todo lo que representa, etc, por tal motivo cuenta con personal especializado en diferentes materias, no así un Organismo Público Descentralizado de Carácter Municipal;

4.- Por último sería lo ideal mediante los Recursos Financieros, esto debido a que el organismo prestador con la explotación uso o aprovechamiento de un bien de dominio público de la Federación efectúa los pagos por derechos a la Comisión, y luego entonces en la práctica no retribuye nada en su beneficio,

Como se puede observar son varias las situaciones que se pueden plantear en el Título de concesión con el objetivo de que la mayoría de la población del Municipio de Nicolás Romero, cuente con éste vital liquido ya que actualmente el problema social que existe es que el Organismo prestador se ve superado ante la creciente demanda que existe día con día respecto de éste vital liquido, por tal motivo no puede realizar la prestación del servicio en las mejores condiciones y en beneficio de la mayoría de los ciudadanos, agregando que sin nuestras autoridades tanto Municipales, Locales y Federales no asumen o adquieren compromisos serios con la idea del agua es necesaria para el ser humano, en un lapso muy corto al no contar con el agua, así como dentro de los términos que marca la Ley General de Salud, los ciudadanos nicolaistas están expuestos en cualquier momento de que existe la posibilidad de cualquier epidemia o enfermedades ocasionada por alguna bacteria o virus al no poder cumplir con sus necesidades básicas o bien que el agua no este bien potabilizada,

Independientemente de la situación que prevalece el Municipio de Nicolás Romero, seguramente los Organismo Públicos Descentralizados de otros municipios tiene alguna problemática parecida.

En éste mismo orden de ideas existe otra situación que es la mala operación tanto administrativa, como operativa por parte de la autoridad concedente, siendo en la práctica la Comisión Nacional del Agua, quien poco hace por implementar procedimientos, diferentes campañas, foros, conferencias masivas para ayudar a los organismos prestadores en el sentido de que estos puedan captar o mejorar su recaudación, toda vez que la Comisión cuenta con los elementos como lo son: Recursos Financieros, Personal Especializado y Experiencia en la materia, lo cual de cierta forma redundaría de manera indirecta en su beneficio, es decir, al momento en que los organismos operadores tuviera un buena recaudación debido a las campañas de información, documentación de la importancia del agua, su cuidado y la escasez de la misma, así mismo lo que representa en dinero, como el personal administrativo y operativo que se emplea para llevar tan vital liquido a la llave de sus casa, dando como resultado de lo anterior que el concesionario en tiempo y forma podrá de igual

manera realizar los pagos por los derechos a que esta obligado por el uso, explotación y aprovechamiento de un bien de dominio público de la Federación, pero sobre todo se cumplirá por parte del Estado quien tiene como tarea y cometido principal el bien común y este se refleja con la prestación de un servicio público de calidad, sin dejar de tomar en cuenta la importancia que representa el contar con el agua.

En el supuesto de que se llevara acabo lo antes mencionado, los organismos operadores realizarían por principio de cuentas la construcción de ampliaciones de red de agua potable de gran longitud, de drenajes, colectores marginales, perforación de nuevos pozos, o bien incrementar la profundidad de los ya existentes, realizar una mejor cloración del agua, cambio y mejoramiento de maquinaria, equipo de los pozos, su mantenimiento; en este orden de ideas no existiría rezago por la falta de suministro a las diferentes colonias que en la actualidad en el municipio de Nicolás Romero, no cuenta con el vital liquido siendo las siguientes por mencionar algunas: Flores Magón, Ejido Azotlán, Morelos, San José el Vidrio, Loma larga, el Trafico, Vista Hermosa, San Juan Tihuaca, algunas de estas colonias son de nueva creación y se encuentran principalmente en los limites territoriales del municipio y donde existen los cinturones de pobreza, y carentes principalmente de los mínimos servicios indispensables que todo ser humano debe de contar al respecto, para que tenga un desarrollo digno y decoroso en los tiempos en que vivimos .

Cabe hacer mención que si las autoridades tanto Federales, Locales y Municipales, llevaran acabo de manera conjunta campañas publicitarias, foros, conferencias, etc, consistentes en hacer conciencia al publico en general de lo que representa el agua, sus efectos de la escasez y las repercusiones sociales que día a día existen en diferentes lugares tanto a nivel nacional como internacional donde existe una lucha por contar con tan vital liquido y, que el hecho de que el agua exista en el subsuelo y en los mantos acuíferos, es mucha la inversión que se tiene que aplicar para que llegue a sus domicilios, pero además los gastos por mantenimiento, conservación de los mantos acuíferos, la búsqueda de los pocos existentes, etc. Ésta situación al respecto para los organismos operadores les genera serios problemas,

ya que como es bien sabido éstos son organismo públicos descentralizados, que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía, que únicamente subsisten con la recaudación de los derechos que cobran a los usuarios por la prestación del servicio de agua potable, ya que no reciben ninguna partida presupuestal por parte de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, y al momento en que se deje de pagar en tiempo y forma los derechos respectivos por parte de los usuarios, los únicos perjudicados van a ser ellos, ya que de por si el servicio es de mala calidad este empeoraría en varios aspectos.

4.3. Falta de Interés del Gobierno Federal, Local y Municipal respecto a la Conservación del Agua Potable.

Como todos sabes en nuestro Derecho Mexicano y en los ordenamientos legales respectivos contemplan tres niveles de gobierno siendo los siguientes Federal, Local y Municipal, y en los mismos de manera muy diferente cada uno tiene sus propias facultades, funciones y obligaciones de acuerdo a la materia, área, competencia y jurisdicción que desempeñen o que tenga que hacerlo, pero independientemente de lo anterior todos tiene como actividad prioritaria la de la prestación de un servicio público de interés general, por lo que hace al presente trabajo que se esta desarrollando y muy en especifico lo que es el agua potable; en este sentido si partimos de conformidad a lo dispuesto en los ordenamiento legales aplicables al caso concreto, así como las propias instituciones que son creadas en los diferentes ámbitos y que tiene su objetivo la de mejorar un servicio público de interés general, por consiguiente partamos de acuerdo al ámbito Federal.

1.- Por lo que respecta al Gobierno Federal, es bien sabido el sustento legal de su actuar lo contempla el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en la parte conducente reza: *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de a los particulares, constituyendo la propiedad privada “*. Dicho ordenamiento establece la

supremacía que tiene el Gobierno Federal por lo que respecta al agua, por consiguiente a efecto de que exista un mejor control, vigilancia y administración de tan vital líquido se faculta de manera administrativa a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales quien cuenta con varias funciones, pero a efecto de mencionar solo aquellas que tiene que ver de manera más directa con el desarrollo del presente trabajo, siendo las siguientes:

Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: " a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.

Fracción XXIII Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia.

Fracción XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuyen expresamente a otra dependencia: establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban de satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal;...

. Fracción XXXI. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de

población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, administrar, operar y conservar por sí o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y los servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal.

Fracción XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestre, y sobre playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar. ⁷⁷

Como se puede observar del artículo en mención se faculta a la Secretaría con los medios legales necesarios con el fin de que el servicio público del agua potable sea de mejor calidad y eficiente, por lo que no debería de realizarse en las condiciones que actualmente se presta, pero más aun dicha Secretaría no es quien se encarga de manera directa el vigilar, administrar, fomentar, conservar y cuidar el agua, sino con el fin de desconcentrar la carga de trabajo, así como su función, la Secretaría que nos ocupa delega de manera más específica al Organismo Público Desconcentrado que es la Comisión Nacional de Agua, quien de manera precisa es ante quien se realizan los trámites administrativos para la solicitud y obtención del Título de concesión de agua potable, mismo que se otorga a un particular o a un ente público (que es una paraestatal), y como se puede observar son varias las funciones y obligaciones que tiene que realizar las instituciones en comento de acuerdo a los ordenamientos que aplican para cada una de ellas, pero en la práctica tal hecho no se aplica literalmente; por ejemplo a nivel nacional del 100 por ciento del agua que se substrahe del subsuelo, en promedio el 60 por ciento es la que actualmente se ocupa para los diferentes usos los cuales son: doméstico, comercial, servicio público, industrial, etc. y el 40 por ciento restante no se utiliza toda vez que se desperdicia, por fugas que presentan las redes o

⁷⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Sista, México, 2005. Pág. 30.

acueductos, depósitos y tanques que se encargan de trasladar y almacenar el vital líquido de los lugares de su extracción, a hasta las grandes ciudades o domicilios de los particulares; situación que se debe a la evaporación, filtraciones, por no contar con depósitos de calidad y en buen estado, la poca inversión que destina dicha Secretaría para realizar obras de reparación o bien cambiar las ya existentes, así mismo implementar las multitudes campañas, foros y conferencias del cuidado del agua, sus efectos de la escasez y concienciar a la gente en realizar el pago en tiempo y forma del agua, lo cual se puede llevar a cabo mediante Spots, tanto televisivos, como vía radio, periódicos, revistas o bien mediante volantes, etc.

2. Por lo que respecta en el ámbito local existe algo semejante, pero a diferencia del Gobierno Federal, aquí en el Estado de México, existe el Organismo Público Descentralizado que es la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), quien se encarga de proporcionar el agua en bloque, suministro de reactivos Gas-Cloro Y/o Hipoclorito de Sodio a diferentes Municipios del Estado mediante el Marco Circuito Cutzamala que parte de Toluca de Lerma hacia el Distrito Federal; y los siguientes municipios como los son: Naucalpan de Juárez, Huixquilucan, Tlalnepantla de Baz, Atizapán de Zaragoza, Nicolás Romero, Cuautitlan Izcalli, Cuautitlan México, Tultilan, Coacalco, Ecatepec, Nezahualcoyotl, Tecamac, Tultepec, Tepozotlan, etc. los cuales cada uno cuenta con un Organismo Público Descentralizado para la prestación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento quienes son los que de manera directa se encargan de prestar el servicio de suministro de agua, por tal servicio se tienen que pagar los derechos correspondientes por el agua en bloque y de igual forma por el servicio de suministro de Gas-Cloro y/o Hipoclorito de Sodio, es decir, por la cloración que se lleva a cabo en el agua que es extraída de los pozos como la que encuentra almacenada en los tanques y depósitos.

Cabe hacer mención que los derechos que tiene que efectuar el Organismo prestador a favor de la CAEM son discordantes; en virtud de que actualmente los precios que establece en sus tarifas y cuotas que tienen que pagar a favor de la

Comisión los organismos operadores por metros cúbicos que recibe por minuto por agua en bloque, son éstos mucho mayores en cuanto a su costo, a comparación de los que aplica el Organismos prestadores del servicio; por ejemplo actualmente la Comisión por metro cúbico de agua de bloque cobra en promedio de \$4,00, cuando el Organismo Público Descentralizado del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nicolás Romero, denominado (SAPASNIR), vende el metro cúbico a \$2.60, ante tal situación se puede observar que el Organismo de Nicolás Romero esta subsidiando la cantidad de \$ 1.40, tal acción la realiza a efecto de no cobrar tal como la Comisión lo tiene establecido.

De conformidad a lo antes planteado en el presente capítulo la CAEM desarrolla actualmente en beneficio de los mexiquenses pocas obras de infraestructura hidráulica de gran longitud, así como las que gestiona para llevar el agua a mas Municipios, y a su vez en las colonias más aisladas con es el caso de Nicolás Romero.

En virtud de lo anterior, es congruente que cierto modo exista la Comisión de Agua del Estado de México, ya que de cierta forma auxilia algunos municipios y organismo para la prestación de un mejor servicio del agua potable, así como realiza otro tipo de actividades; pero en el caso del Municipio de Nicolás Romero, y que seguramente en muchos otros más no existe ese beneficio, si no todo lo contrario ya que lo genera en éste caso, es que actualmente el agua tenga un costo mayor, ya que como sabemos a mayor intermediarios en la prestación de un servicio público, mayor el costo será el que tenga que pagar el usuario por el servicio, esto debido a que la propia Comisión de igual manera tiene que pagar a la Comisión Nacional del Agua. En este mismo orden de ideas las condiciones de pago que plantea la Comisión del Agua del Estado de México a los multicitados organismos, es desfavorable y en perjuicio directo de los usuarios, por lo que dicha Comisión no esta cumpliendo como debería con la prestación de un servicio público de interés general, situación que nos lleva a determinar que nuestro gobierno local no cumple y no se preocupa por principio de cuentas de la prestación del servicio y mucho menos el cuidado del agua que se esta terminado.

Por lo que se puede concluir a éste respecto que tanto el Gobierno Federal y Local, con sus correspondientes instituciones lo único que les importa es la captación de los recursos económicos que fija por la supuesta ayuda que les proporciona a los organismos para cumplir con el servicio público del agua potable, pero siempre bajo las condiciones ventajosas y en perjuicio principalmente de los ciudadanos. Siendo que a la fecha no esta asimilando ni haciendo nada por el gran problema social que se avecina, al momento de que se de cuenta de la magnitud del problema cuando ya no existan suficientes mantos acuíferos subterráneos o que la demanda del agua de la población es mucho mayor a la cantidad con que cuenta para la prestación, lo cual va a generar que no va a existir poder para controlar a una multitud que va a demandar el servicio y que como tal esta obligado a prestar el Gobierno Federal, Local y Municipal..

3.- Finalmente en el ámbito municipal encontramos que esta función es delegada a un Organismo Público Descentralizado para la Prestación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nicolás Romero denominado (SAPASNIR), mismo que a la fecha cuenta con 10 Títulos de Concesión para la Explotación, uso y aprovechamiento del agua subterránea, títulos que amparan dieciocho fuentes (Pozos), y que en la actualidad cuenta una serie de problemas financieros ante diversas autoridades administrativas como lo son; a) Comisión Nacional del Agua, B) Comisión del Agua del Estado de México, c) Luz y Fuerza del Centro, respecto a los pagos por derechos de los servicios que cada una presta a favor del Organismo, sin olvidar el pago de la nomina, proveedores, demandas tanto administrativas, civiles y laborales ante las Autoridades competentes; lo anterior es derivado a una mala dirección por las administraciones anteriores, quienes solamente endeudaron al organismo y saqueros los recursos económicos, como podemos comprobar esta situación o problemática se presenta en cadena de los demás ámbitos que de igual manera solo velan por sus intereses, sin importarles el problema social que cada vez crece; a final de cuentas tanto el SAPASNIR, como en otros organismos en los diversos municipios cuenta con la misma problemática; esto nos lleva a concluir que en los diferentes ámbitos de gobierno o no quieren hacer nada y solamente se ocupan de realizar obras, gestiones programas, proyectos, que son innecesarios en otras áreas, ya sea por cuestiones

políticas, partidistas, personales, etc, y es el caso que no magnifican la bomba de tiempo que actualmente esta apunto de estallar en el sentido de que no haya agua.

Por lo tanto debemos de hacer conciencia nosotros mismos por buscar alternativas de solución a la brevedad posible, por que el agua se agota y nuestro futuro como humanidad también, por que nuestras generaciones futuras tendrán que cambiar muchos hábitos y costumbres que actualmente tiene respecto a el agua.

4.4. Falta de Cultura de Pago.

Algunos se preguntaran que tiene que ver esto con el problema social que se esta planteando, pues mucho señores porque todo depende de que cada de nosotros como usuarios que en la actualidad lo somos, debemos de cumplir con nuestras obligaciones fiscales, ya que esta es una problemática que la mayoría de los países del mundo la tiene, En el caso de nuestro país se presenta al momento en que cualquier persona encuadra en alguna disposición legal que regula el pago de determinadas contribuciones y sus accesorios, situación que les molesta y se inconforman ya que les provoca una afectación directa en su patrimonio, siendo entendible más aceptable, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su articulo 31 nos establece lo siguiente *"Son obligaciones de los mexicanos:*

Fracción IV: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcionar o equitativa que disponga las leyes".

El Ordenamiento legal mencionado es claro y preciso en el sentido de que todos estamos obligados a contribuir, y que no exime a nadie a no hacerlo, ya que como sabemos el pago de nuestras contribuciones son recaudadas por parte del Estado como ente abstracto, para que éste pueda cumplir con sus tareas, cometidos,

funciones, como lo es el bien común, administración de justicia, procuración de justicia, por mencionar algunas, ya que si no contara con las contribuciones no lo podría realizar.

Retomando lo planteado es común que nadie quiera pagar determinada cantidad e independientemente del servicio que se le presta o recibe, toda que existen personas que creen que Papá Estado, es el obligado a proporcionar y satisfacer sus necesidades, por lo tanto en dicho argumento burdo se escudan para no pagar, más aún si le agregamos una serie de situaciones y circunstancias que son determinantes que no paguen las contribuciones a que están obligados por el solo hecho de encuadrar su conducta en una disposición legal.

En éste entendido a efecto de aterrizar en el caso del Municipio de Nicolás Romero, Estado de México se puede llegar a considerar está situación como una mala costumbre, la cual ha sido generada en parte por las administración pasadas, sin eximir en parte a la actual; por ejemplo se efectúa una mala campaña política, debido a que nuestros flamantes políticos con el fin de poder contar con un voto, y así ocupar los cargos políticos realizan compromisos más haya de sus alcances, lo cual genera que en determinado momento se vean comprometidos a una serie de determinadas cosas que en vez de que un municipio progrese, se trasforme, cambie, sucede todo lo contrario, ya que solamente lo empeoran, pero esto no lo es todo ya que los únicos afectados son los propios usuarios, quienes al momento de que no paguen en tiempo y forma el agua potable y demás servicios que presta el organismo y que cuenta con las facultades necesarias para hacer efectivo los cobros de los créditos fiscales, así como sus accesorios, más no hace en determinadas ocasiones de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Agua del Estado de México y Código Financiero de la misma Entidad Federativa, lo anterior resultada de la poca sensibilidad que tienen nuestros políticos para tomar acciones duras, pero con la ley en la mano y que se ve de igual manera el beneficio. Al no llevarse acabo conforme la ley lo prevé lo único que se provocar es una serie de problemas como lo son; un mal servicio, mala calidad del agua, ineficiencia tanto administrativa, como operativa, si ya de por si es mala.

Otra situación que podemos tomar como referencia es que existen en determinadas dependencias malos servidores públicos, quienes todavía se prestan para sorprender a los usuarios, como realizar un mal manejo de los recursos económicos que le son proporcionados o que se encargan de administrarlos para el cumplimiento cabal de su trabajo. Por eso lo importante es hacer notar a la gente que ese tipo de personas poco a poco la misma ley no les permite realizar tales conductas y que a la vez existe un mayor control y vigilancia, pero independientemente de lo anterior es que los únicos afectados son ellos al omitir realizar los pagos correspondientes, ya que actualmente el Estado no cuenta con los medios necesarios para proporcionar todos los servicios sin depender directamente de las contribuciones y sus accesorios los cuales son de vital importancia para la prestación de los servicios a que esta obligado.

Como se puede analizar los argumentos antes planteados de cierta forma son aceptables, pero tenemos que hacer conciencia que la única forma de que podamos seguir contando con tan vital líquido, es realizar los pagos en tiempo y forma de nuestras contribuciones, para que así estemos al pendiente del manejo y administración de nuestros pagos que efectuamos, y cual es el destino que las autoridades respectiva les dan, de igual manera tener los elementos de exigir y que nuestras autoridades no tengan excusa alguna al respecto; partamos del sabio dicho "Para exigir, hay que dar" y por que no "Para cambiar y mejorar, habrá que ayudar"; palabras más palabras menos, en el presente trabajo se plantea la problemática social de un municipio en específico, pero seguramente en los demás, y en las propias Entidades de la Republica, dependiendo de las cuestiones topográficas, geográficas, costumbres, población, situación económica, industrial, etc, también existe dicha problemática.

4.5. Reglamentación de una Partida Presupuestal a los Organismos

Prestadores.

Como sabemos que en la cuestión de la recaudación de los ingresos tanto ordinarios como extraordinarios lo realiza la Federación para un año fiscal, esto lo efectúa mediante el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebra con cada una de las Entidades Federativas interesadas y así como con sus respectivos municipios, al momento de que alguna entidad o municipio se adhiera estos tiene la obligación de que los impuestos que se tenga que pagar a la Federación o bien al gobierno Local, principalmente los municipios por conducto de ellos se encargan de la recaudación de dichas contribuciones y luego son remitidas a la autoridad fiscal competente según sea el caso, pero a cambio de esto el gobierno Federal establece que de acuerdo a los ingresos tanto ordinarios como extraordinarios que haya captada para el año siguiente fiscal, tendrá que realizar la repartición de dichos ingresos mediante las partidas presupuestales a cada uno de sus ámbitos (Local y Municipal), es importante mencionar que únicamente mediante las partidas se retribuye solamente una parte del total y la parte restante el Gobierno Federal determina como es que la va a erogar y dado caso si los ciudadanos reciben de manera indirecta algún beneficio.

Como ha quedado establecido en temas anteriores los organismos públicos descentralizados, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía, y por consiguiente derivan de la Administración Pública Paraestatal, siendo así que no reciben ningún porcentaje como partida presupuestal, además de que no se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Lo anterior se hace referencia de que en el supuesto de que se realizara las reformas correspondiente a los ordenamiento legales respectivos, con el único fin de que dichos organismo de cierta forma pudieran contar con algún porcentaje de partida presupuestal por parte del Gobierno Federal, Local y Municipal, situación que económicamente ayudaría en gran cantidad para una mejor prestación del servicio de suministro de agua potable, drenaje y cloración, etc.

Cabe hacer mención que para los organismo descentralizados ocasionalmente el Municipio suele por cuestiones políticas, compromisos adquiridos en campaña o de otra índole, destina un porcentaje de la partida que recibe del Ramo 33, esta situación únicamente es para llevar acabo alguna obra magna, como lo puede ser la apertura y tendido de la infraestructura de distribución de agua potable, drenaje, en beneficio de alguna comunidad, el cambio de la infraestructura hidráulica, alcantarillado, cuando exista cierta afectación, construcción del alguno tanque o deposito, o bien hasta para la perforación de un pozo o incrementar la perforación de otra ya existente, más no se ha dado el caso que se destine para el pago de los derechos que se tiene que realizar a la Comisión Nacional del Agua, derechos por el servicio de suministro de agua en bloque y Gas –Cloro y/o Hipoclorito de Sodio, a la Comisión del Agua del Estado de México, también los derechos por servicio de Suministro de Energía Eléctrica a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, en virtud de lo anterior en el Organismo prestador de Nicolás Romero no es el caso al menos en lo que va en la presente Administración 2003-2006, existiendo como antecedente que en la pasada sí se designó un porcentaje que recibió el municipio del Ramo 33, para la construcción de una ampliación de red de agua potable, que en promedio se verían beneficiadas 500 familias que esas fechas no contaban el servicio de agua potable.

Podemos establecer varias alternativas de solución, obviamente algunas son más factibles y otra no tanto de poder llevarse acabo, al respecto se puede considerar que en los diferentes ámbitos existe tanto los recursos financieros, personal especializado, material, maquinaria, etc., para poder implementar de manera conjunta formas o procedimientos con el fin de mejorar el servicio, pero más aun el agua que actualmente se está terminando.

4.6. Falta de Planes y Programas.

Para finalizar el desarrollo del presente trabajo y toda vez que en el Organismo Público Descentralizado del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nicolás Romero, denominado SAPASNIR, en el pasado como en la actualidad no existe

precedente alguno por parte de las administración correspondientes, en el sentido de que se hayan implementado Planes, Programas o Proyectos de Trabajo, a efecto de que hoy dicho Organismo tuviera una mejor recaudación fiscal, mejorar el servicio de suministro, la perforación de nuevos pozos, la regularización de los usuarios que tienen adeudos históricos, así como regularizar el clandestinaje de tomas no autorizadas, cambiar la infraestructura hidráulica, cambiar los equipos de bombes, proporcionar a nuevas personas el servicio.

Como se puede observar todo lo que genera que no existan Planes, Programa o Proyectos de trabajo, ya que tanto el director general como su órgano de Administración supremo del organismo que es el Consejo Directivo, el cual lo preside el Presidente Municipal Constitucional de Nicolás Romero, así como otras autoridades como lo son el Sindico Municipal en su calidad de Comisario, la Secretaria del Ayuntamiento en su carácter de Secretaria, quienes principalmente deciden un futuro totalmente incierto respecto al agua potable en el Municipio de Nicolás Romero, ya que únicamente los señores se han abocado a intentar resolver asuntos sin importancia y solamente en beneficio de ellos, más no se preocupan por la realización de campañas de regularización, programas, las cuales ayuden y eduquen a los usuarios de lo fundamental y trascendental el hecho que efectúen sus pagos en tiempo y forma, con el fin de evitar que ellos de manera directa sean los perjudicados al no contar con tan vital liquido.

Debido a lo antes mencionado es necesario que tanto lo que restan por la presente administración como la entrante tengan que implementar a la brevedad posible los programas y planes necesarios para que el Organismo no continúe en un déficit financiero, ya que a la fecha tiene deudas impagables con diversas autoridades y que además están llevando acabo procedimientos de ejecución, acciones de presión, ejemplo de ellos es que entre durante la segunda quince del mes de Abril y de Julio del año 2005, respectivamente, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro corto el suministro en 16 pozos fundamentales con los cuales se les proporciona a un setenta por ciento de los habitantes del Municipio de Nicolás Romero; generado por una

mala administración tanto las pasadas como la actual, por los intereses personales y políticos de nuestros funcionarios, quienes actúan de manera mezquina, sin conocimiento en ocasiones de la leyes, así como los compromisos políticos siempre están por encima de los interés común.

El problema que vive el Organismo Público Descentralizado de Nicolás Romero, es tan complicado que si no se toman acciones lo más pronto posible, no va a contar ni con el personal, material y maquinaria de trabajo, para prestar el servicio de suministro de agua potable, que tendrá que intervenir el Gobierno Local o Federal.

Lo preocupan es que nuestros tres ámbitos de Gobierno como lo son Federal, Estatal y Municipal no están haciendo nada, y lo único es actuar de acuerdo a los intereses de sus colores partidista,

CONCLUSIONES

Primera. Es importante que al momento en que se otorgue el título de concesión sobre agua potable, previamente debe existir una serie de pláticas, mediante las cuales se negocie y pacte en que términos y condiciones los Organismo Públicos Descentralizados de carácter municipal para la prestación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento acepten y se obliguen, ya que van a prestar un servicio público, mediante la explotación, uso y aprovechamiento un bien de dominio público de la Federación.

Segunda. Que en el título de concesión correspondiente se establezcan derechos, obligaciones para ambas partes, con el objetivo de que tanto el concesionario como el concedente cumplan con el fin para el cual fueron creados como entes públicos, es decir, que haya una reciprocidad para ambas partes de derechos y obligaciones a efecto de que el único beneficiado sea los usuarios.

Tercera. Debido al problema social que existe a nivel nacional y la falta de interés de nuestras autoridades, es necesarios que nuestros legisladores tanto en el Ámbito Federal y Local se pongan a legislar, con la finalidad de que cada una de las autoridades encargadas de la prestación de un servicio público como lo es el agua, adquieran compromisos serios respecto a la importancia que representa tan vital liquido y sus efectos por la escasez.

Cuarta. Será trascendental que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal lleven acabo de manera conjunta campañas, programas o planes con la finalidad de concientizar a la población en general de que actualmente, es mínima el agua que existe, así mismo todo lo que representa tanto en recursos económicos, humanos y en tiempo para un Organismo Público Descentralizado de carácter municipal para la prestación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento poder cumplir con el servicio de suministro de agua potable.

Quinta. Es fundamental que ante la problemática que se vive actualmente ante la escasez del agua, la Comisión Nacional del Agua adquiera el compromiso de efectuar de manera trimestral o semestral campañas publicitarias masivas, foros, conferencias, ya sea vía televisión, radio, periódicos y revistas, a efecto de concienciar al público en general de lo que representa llevar el agua a sus domicilios.

Sexta. Es importante precisar mediante publicaciones en los diferentes medios de comunicación de todas las obras de infraestructura hidráulica, y alcantarillado que se llevan acabo por las autoridades competentes, generando como resultado que la población se percate que dichas obras se deben principalmente por los pagos de derechos que efectúan en tiempo y forma los usuarios por el servicio que reciben.

Séptima. Debido a que actualmente en el Estado de México se proporciona a los diferentes organismos prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado, el suministro de agua en bloque por parte de la Comisión del Agua de dicha Entidad, por medio del marco circuito Cutzamala, generando que en el Estado el agua solamente se encarezca; por lo tanto dicho servicio lo debería de proporcionar la Comisión Nacional del Agua, ya que entre más intermediarios existan mayor será la tarifa que se tenga que pagar por el servicio y en perjuicio directo de los usuarios.

Octava. Que en los títulos de concesión se establezca procedimientos más precisos y aplicables por la autoridad concedente, mediante los cual se pueda llevar acabo supervisiones a efecto de vigilar que los Organismo Públicos Descentralizados de carácter municipal para la prestación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. están dando debido uso, aprovechamiento y explotación al agua que es extraída del subsuelo.

Novena. Que en la concesión sobre explotación, uso y aprovechamiento del agua extraída del subsuelo que otorga la Comisión Nacional del Agua, se establezca de manera precisa por parte de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales que va a destinar de su presupuesto un porcentaje a favor de los Organismo Públicos Descentralizados de carácter municipal para que puedan cumplir de manera satisfactoria con su fin.

Décima. Por último es importante que el Gobierno Federal y Local, mediante las Instituciones o Secretarías correspondientes gestione ante nuestros legisladores respectivos, la necesidad de que se establezcan incentivos fiscales, condonación de adeudos históricos que tienen los Organismo Público Descentralizado de carácter municipal para la prestación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, bajo determinadas circunstancias, pero sobre todo que puedan cumplir y así se sanee su déficit financiero.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, ed. 3ª, México, 2000.
2. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Ed. Porrúa, Tercera Edición. México D.F. 1998
3. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 2000.
4. Álvarez-Gandín, Sabino. El Dominio Público, su Naturaleza Jurídica. Edit. Bosh, España.
5. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Ed. La Ley, ed. 10ª, Buenos Aires 1998.
6. Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. Cárdenas Editor y Distribuido, México, 2004.
7. De Elia, Nicanor. Dominio Público Nacional. Buenos Aires, 1984.
8. Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa, México, 1998
9. Farias, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Ed. Porrúa, México, 1999.
10. Fernández Rul, Jorge. Panorama del Derecho Administrativo. Ed. Serie Jurídica, Segunda Edición, México D.F. 1999.
11. Fernández Tomas, Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Ed. Guitas, Quinta Edición, México D.F. 1997.
12. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, ed. 26ª, México, 2004.
13. García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Ed. Temis, ed. 9ª, México 2001.
14. Garrillo Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Ins. Est. Polit. ed. 2ª, España.
15. Gianni Massimo, Severo. Derecho Administrativo. Primera Edición, Madrid España, 1991.
16. Gibson Ulrie, P. Manual de los Pozo: Localización, Construcción, Uso y Conservación. Ed. Limusa, México, 1974. última edición.
17. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Ed. Porrúa, México, D.F. 1998.

18. Iglesias Calderón, Fernando. La Concesión. México, Secretaria de relaciones Exteriores.
19. Jellinek, George, Teoría General del Estado. Ed. Albatros, ed. 2ª, Buenos Aires, 1990.
20. Jorge Escalona, Héctor. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Delma, México, 2000.
21. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Ed. Harla, México, 2001.
22. Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Ed. Harla, México, 2000.
23. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, ed. 2ª, México.
24. Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado. Ed. Porrúa, ed. 33ª, México, 2000.
25. Quintana Roldan, Carlos. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, Tercera Edición, México D.F. 1999.
26. Seoanez Calvo, Mariano. Tratado de Gestión del Medio Ambiente Urbano. Madrid, México, Mundi prensa, 2001.
27. Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1999.
28. Serra Rojas .Andrés Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1995.
29. Suárez Cortés, Blanca Estela. Dos Estudios Sobre Usos de Agua en México (Siglos XIX y XX). Ed. CIESAS, México, 2001.
30. Vargas Alcántara, Vicente. Técnicas y Análisis de Costos de Pozos Profundos y Aguas Subterráneas. Ed. Limusa, México, 1980.última edición.
31. Trombre, Félix. Aguas Subterráneas. Ed. Barcelona, Oikos,1978, última edición.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2005.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Luciana, México, 2005.
3. Ley Federal de Entidades Paraestatales, Porrúa, México, 2005.
4. Ley de Aguas Nacionales, Ed. Isef. México, 2005.
5. Ley General de Bienes Nacionales, Ed, Porrúa, México, 2005.

6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, 2005.
7. Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos para el Estado de México. México, 2004.
8. Código Civil para el Distrito Federal, Ed, Porrúa, México, 2005.
9. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima edición, México, 2001.