

00721
800



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**"LA CONCESION DE LOS SERVICIOS
PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL
Y SU MARCO CONSTITUCIONAL"**

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

ASESOR : LIC. BENITO MEDINA LIMON



CD. UNIVERSITARIA, D.F..

OCTUBRE DE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno RUIZ CORTES CELESTINO LAURENCIO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU MARCO CONSTITUCIONAL", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Benito Medina Limón, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Medina Limón, en oficio de fecha 25 de abril de 2003 y la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, mediante dictamen del 22 de octubre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 23 de 2003

FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a Secretaría General de la Facultad.*

*Im.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



PRESENCIA NACIONAL
SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

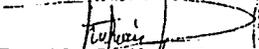
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "LA CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU MARCO CONSTITUCIONAL", que presenta el pasante en Derecho C. RUIZ CORTES CELESTINO LEURENCIO.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 22 de 2003.


Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo. DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*1rm.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

24
México, D.F. a 25 de abril de 2003.

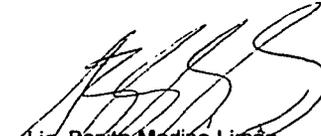
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
P R E S E N T E .

Señor Director:

Por medio de la presente me dirijo a Usted para comunicarle que el compañero CELESTINO LAURENCIO RUIZ CORTES con número de cuenta 8822732-2, ha concluido la elaboración de la Tesis Profesional intitulada "LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU MARCO CONSTITUCIONAL".

En opinión del suscrito el compañero RUIZ CORTES presenta un trabajo que satisface los requisitos metodológicos y académicos necesarios para optar por el Título de Licenciado en Derecho, al haber abordado en cuatro capítulos todo lo referente a la "concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal", respaldando su investigación con un amplio acervo documental constituido esencialmente por Doctrina y legislación.

Por lo anterior, me permito someter a su aprobación la monografía en comento, reiterándole las seguridades de mi más atenta consideración.



Lic. Benito Medina Limón
Profesor, adscrito al Seminario
De Derecho Constitucional y de Amparo

A Dios, por las bendiciones recibidas durante toda la vida.

A mis queridos Padres, por tantos años de cariño incondicional y por su esfuerzo para darme la oportunidad de realizar mis estudios.

A mi linda compañera y esposa, Gaby, por el impulso, apoyo y tenacidad para alcanzar juntos esta meta.

A mi hermosa y siempre encantadora Hija, Daniela, por la fuerza que das a nuestras vidas.

A mis hermanos, por tantas esperanzas que hemos compartido juntos.

A Usted Suegra, por la paciencia, cariño y apoyo durante tanto tiempo.

A todos mis amigos y a mis compadres, en especial a Eduardo Arciniega y Miguel Vilchis, por compartir tantos momentos de alegría.

A la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Gobierno del Distrito Federal y en especial a la Oficina Regional Tlalpan -Magdalena Contreras, por el Apoyo recibido durante tanto tiempo.

Para Armas Agente de Fianzas S.A., Lic. Marco Antonio y Lic. Roberto Armenta, por la oportunidad para desarrollarme y el apoyo brindado.

A la UNAM, por permitirme la realización y culminación de mis estudios y darme la oportunidad de alcanzar un sueño.

6

Al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo, por las facilidades para la elaboración del presente trabajo y en especial a los Lic. Benito Medina Limón, Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas y Lic. Felipe Rosas Martínez por todo el apoyo brindado en la realización de esta investigación.

Al personal de la Fiscalía Desconcentrada en Tlalpan de la Procuraduría General de justicia del Distrito Federal.(TLP-3) y en especial al H. Segundo Turno: Chimal, Martín, Jazo, Omar, López, Zeferino, Victor Osnaya y todo el personal adscrito, por la oportunidad de aprender un poco del mundo del ser en el derecho y por tantas cosas compartidas.

A todos aquellos que de una u otra forma han sido parte de mi vida y han compartido la esperanza de un mañana mejor para todos.

A todos y cada uno de Ustedes, ¡Gracias!

INDICE

"LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU MARCO CONSTITUCIONAL."

PÁG.

INTRODUCCIÓN.....1

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

a) Marco Histórico.....1

b) El Congreso Constituyente de 1824.....4

II.- EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

a) Marco Histórico.....8

b) El Congreso Constituyente de 1856-1857.....12

III.- EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

a) Marco Histórico.....17

b) El Congreso Constituyente de 1917.....24

IV.- LAS REFORMAS COSTITUCIONALES DE 1928.....31

V.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1993.....35

VI.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA DE 1996.....58

CAPÍTULO SEGUNDO

NOCIONES DEL SERVICIO PÚBLICO

I.- LA IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	72
II.- CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO.....	78
a) Definición Doctrinal del Servicio Público.....	77
c) Definición Legal de Servicio Público.....	84
III.- ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.....	90
IV.- CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	94

CAPÍTULO TERCERO

LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU BASE CONSTITUCIONAL

I.- LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.....	102
II.- DEFINICIÓN DE LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.....	105
III.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	107
V.- ELEMENTOS DE LA CONCESIÓN.....	110
V.- CLASIFICACIÓN DE LAS CONCESIONES.....	116
VI.- TERMINACIÓN DE LAS CONCESIONES.....	118

CAPÍTULO CUARTO**BASE LEGAL Y REGLAMENTARIA DE LOS ÓRGANOS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA CONCESIÓN DE LOS MISMOS.**

I.- DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA. -----	125
II.- DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. -----	140
III.- DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. -----	147
a) Organismos Descentralizados.-----	147
b) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.-----	152
c) Fideicomisos Públicos.-----	154
IV.- DE LAS COMISIONES METROPOLITANAS. -----	155
V.- DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA RESPECTO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS. -----	157
VI.- DE LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. -----	159
CONCLUSIONES. -----	168
PROPUESTAS. -----	170
BIBLIOGRAFÍA. -----	172

INTRODUCCIÓN

El vivir en la Ciudad de México ha representado para muchos el escape a las condiciones de pobreza y marginación que vivían en sus estados de origen; por ello, la ciudad se ha vuelto receptora de todos aquellos que buscan mejores condiciones de vida; sin embargo, el hecho de que muchos han buscado cobijo en esta ciudad capital y aunado a la explosión demográfica, ha propiciado que las necesidades de los habitantes se incrementen de una forma por demás acelerada; por esto, el Estado se ha visto rebasado y ha tenido que recurrir a diversas figuras jurídicas que le permiten dar satisfacción a dichas necesidades, mediante la prestación de servicios públicos. Una de estas figuras es la concesión, a través de la cual el Estado faculta a los particulares para que realicen una actividad que estaba considerada como exclusiva de la Administración Pública. Todo ello, con la finalidad de dar satisfacción a las múltiples necesidades de una población en constante crecimiento, como lo es, la población de la Ciudad de México.

En razón de lo anterior, el presente trabajo de investigación, pretende exponer el funcionamiento de la concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal y señalar el marco constitucional en torno a esta figura jurídica. Para lograr lo anterior, en el primer capítulo se analizan los antecedentes constitucionales del Gobierno del Distrito Federal, iniciando por señalar un marco histórico de referencia que permita observar aquellos movimientos políticos, sociales y económicos que propiciaron la instauración de los diversos Congresos Constituyentes y, con ello, la promulgación de las diversas constituciones que han regido a nuestro país, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el día 4 de octubre de 1824, hasta nuestra actual Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917. Analizando desde la convocatoria para la integración de cada uno de los Congresos, hasta la

publicación de la respectiva constitución y estudiando lo dispuesto en cada uno de estos cuerpos normativos con relación al Gobierno del Distrito Federal.

Posteriormente, en ese capítulo se analizan todas las reformas que se presentaron en relación con el Gobierno de la Ciudad, desde las que presentó el General Alvaro Obregón en 1928, hasta las aprobadas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1996, analizando en este mismo punto, el texto actual del artículo 122 como norma suprema a la cual debe de ceñirse la organización y funcionamiento del Distrito Federal. Dada la amplitud de las reformas que se han presentado pudiera parecer extenso el capítulo primero, sin embargo contiene lo indispensable para poder comprender en forma clara la evolución del Gobierno de la Ciudad, desde el punto de vista constitucional.

En el capítulo segundo se pretende dar una explicación de la importancia que revisten los servicios públicos, como una forma para dar satisfacción a las necesidades de carácter general o colectivo; exponemos los diversos conceptos doctrinales y legales que se han dado a la tarea de definir al servicio público; analizamos sus elementos y la clasificación, señalando los diversos criterios doctrinales que en torno al tema han vertido los estudiosos de la materia. Para así llegar al análisis, en el tercer capítulo, de la concesión administrativa y al estudio de la concesión de los servicios públicos; en primer lugar exponiendo la definición legal y doctrinal y estudiando la naturaleza jurídica de esta figura; así como señalando las diversas clasificaciones que existen y apuntando las diferentes formas para terminar las concesiones; por último, en el tercer capítulo se analizan las bases constitucionales que permiten la existencia de esta figura jurídica en el Distrito Federal.

En la parte final del presente trabajo, se pretende señalar con claridad cual es la base legal y reglamentaria de aquellos órganos que prestan servicios públicos en la capital, y por supuesto tratamos de ser enfáticos al señalar los lineamientos legales a los cuales debe de ceñirse la concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal. Para lograr lo anterior, en el cuarto capítulo se analizan en forma

separada la base legal y reglamentaria; primero de los Órganos Centrales de la Administración Pública; posteriormente se analizan las bases de los Órganos Desconcentrados y más adelante de los órganos que integran la Administración Pública Paraestatal, para así llegar al estudio de las Comisiones Metropolitanas y al análisis de la Participación Ciudadana en relación con los servicios públicos en el Distrito Federal y a la concesión de los mismos. Para, por último exponer mi punto de vista y mi propuesta en relación con la concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal.

Esperando que el contenido del presente trabajo de investigación pueda cumplir con las expectativas planteadas, y logre señalar la necesidad de que el Gobierno de la capital debe hacer un mejor uso de las figuras jurídicas que contempla la ley, en particular de la concesión, permitiendo que los particulares, bajo un estricto sistema de control y vigilancia, presten diversos servicios públicos que el Estado tiene a su cargo y que no implica mayor riesgo el ponerlos en manos de particulares.

PAGINACION

DISCONTINUA

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

I.- EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

a) MARCO HISTÓRICO.

La ciudad de México ha sido a lo largo de la historia de nuestro país el centro de los más importantes acontecimientos tanto políticos como económicos y sociales. Desde la fundación de la antigua Tenochtitlán en el año 1327 la ciudad representó el centro del imperio azteca y centro de la actividad económica. Posteriormente el ejército comandado por Hernán Cortés se posesionó de la ciudad en el año de 1521 iniciando así la colonización española.

Los españoles dieron fin al dominio del imperio azteca y pusieron por nombre a esta población "Ciudad de México"¹. Esta ciudad fue el asiento de la Colonia Española y más tarde el centro del gobierno del Virreinato.

Uno de los antecedentes constitucionales más importantes en la historia de nuestro país es, indudablemente, el acontecimiento del 19 de marzo de 1812, ya que ese día fue jurada en España la Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, y el 30 de septiembre de ese mismo año fue jurada en la Nueva España. Sin embargo, poco tiempo después, esta Constitución fue suspendida por el Virrey Venegas y más tarde fue restablecida, en algunas de sus partes por el Virrey Calleja.

El 4 de mayo de 1814 el Rey Fernando VII emitió un Decreto por medio del cual se restauraba el sistema absolutista al desconocer lo establecido por las Cortes de

¹Serra Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO". (Primer curso) 20ª Edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1999, pág. 620.

Cádiz. Este Decreto fue publicado en la Nueva España el 17 de septiembre del mismo año, con lo que concluyó la efímera existencia de la Constitución de Cádiz.

Don José María Morelos y Pavón, convocó a un Congreso que fue instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, el congreso se integró con seis diputados designados por el propio Morelos. En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos que había preparado Morelos para la Constitución, los cuales recibieron por nombre "Los Sentimientos de la Nación".

En el mes de noviembre de 1813, el Congreso hizo constar en forma solemne la declaración de Independencia. Sin embargo, la constante lucha por lograr la independencia y la creciente inestabilidad social, obligó al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo, pero esto no fue factor suficiente para impedir que el Congreso sesionara, tan es así, que el 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anáhuac, que se reunió en el pueblo de Apatzingán, en lo que hoy es el Estado de Guerrero, sancionó el "Decreto para la Libertad de la América Mexicana", conocido también con el nombre de Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingan careció de vigencia práctica, no obstante que fueron designados los titulares de los tres poderes, que se instituían en ese cuerpo normativo. La inestabilidad social y la constante lucha, impidieron la adecuada aplicación y observancia de esta Constitución. En el mes de noviembre de 1814 fue capturado el General Morelos y el mes siguiente el jefe insurgente Mier y Téran disolvió lo que quedaba de los tres poderes que se habían establecido en la Constitución de 1814.

El día 16 de septiembre de 1810 dio inicio el movimiento de independencia, y no fue sino hasta la mañana del 27 de septiembre de 1821, cuando con la entrada del ejército trigarante a la ciudad de México, que concluyó el desgastante proceso de emancipación del pueblo mexicano.

En el mes de febrero de 1821 Agustín de Iturbide, quién había sido nombrado por el Virrey, jefe de las tropas que lucharían contra el ejército del pueblo, publicó en la población de Iguala Guerrero el llamado "Plan de Iguala". Este plan proclama la independencia de España; el trato igual para criollos y españoles y, de igual forma, establece la supremacía de la religión católica; además, establece que el ejército trigarante será el encargado de salvaguardar las garantías que se mencionan en el plan.

A finales del mes de julio de 1821 fue designado D. Juan de O'Donohú jefe Político Superior y Capitán General en substitución del Virrey de Apodaca. Pocos días después, estableció comunicación con Iturbide y el 24 de agosto de ese mismo año firmaron los Tratados de Córdoba. Mediante estos tratados se reconocía a nombre de España la independencia de México y se establecieron las bases de organización del nuevo imperio.

Los Tratados de Córdoba dispusieron que mientras que no se reunieran las Cortes, el poder público debería quedar en manos de una Junta Provisional Gubernativa compuesta por 38 miembros, los cuales a su vez, nombrarían una Regencia integrada por tres personas. Una vez creada la Junta, ésta designó a Iturbide como presidente y convocó a la integración del nuevo Congreso Constituyente.

El Congreso quedó instalado el 24 de febrero de 1821; sin embargo, muy pronto entró en conflicto con Iturbide. No obstante los problemas existentes, el Congreso nombró a Iturbide Emperador, pero el 31 de octubre del mismo año Iturbide decidió disolver al Congreso y nombró en su lugar a la Junta Nacional Instituyente.

El Plan de Casa Mata, que fue promulgado por Antonio López de Santa Anna, y firmado por Echavarrí y Cortazar el 1º de febrero de 1823, exigió la reunión de un nuevo Congreso Constituyente. En marzo del mismo año Iturbide reinstaló el Congreso y el día 19 de ese mismo mes, Agustín de Iturbide abdicó la corona imperial de México.

b) EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1824.

El 17 de junio de 1823 el Congreso, que había sido reinstalado, expidió las bases para la elección de un nuevo Constituyente. El 5 de noviembre quedó integrado el nuevo cuerpo de legisladores y dos días después se perfeccionó su instalación. El propósito fundamental del Constituyente era elaborar una constitución para la nueva nación.

Dentro del congreso constituyente privaron dos corrientes políticas: la federalista encabezada por Ramos Arizpe, y la centralista, patrocinada por Fray Servando Teresa de Mier. El primero fue nombrado presidente de la Comisión de Constitución. Ramos Arizpe y su grupo presentaron a la asamblea un proyecto de Acta Constitucional, el cual fue discutido del 3 de diciembre de 1823 al 31 enero del año siguiente, en que fue aprobado como "Acta Constitutiva de la Nación Mexicana".

El proyecto de Acta Constitucional que formuló Ramos Arizpe se integraba por 36 artículos, de los cuales sólo dos fueron rechazados: el que postulaba la creación de un Senado Constituyente y el que postulaba la presidencia individual.

El 1º de abril de 1824 comienza el Congreso a discutir el Proyecto de Constitución, el cual fue aprobado el día 3 de octubre del mismo año y promulgado al día siguiente con el nombre de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estaba integrada por siete títulos, subdivididos en secciones, y de 171 preceptos. Mediante esta Constitución se daba vida al federalismo y la creación del sistema republicano renueva la antigua división provincial. Se consagran los principios de que la soberanía reside esencialmente en la Nación y se establece la división de poderes. Deposita el poder ejecutivo en una sola persona, el Presidente de la República e instituye la vicepresidencia. Divide el Supremo Poder de la

Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, establece que el Poder Legislativo reside en una Cámara de Diputados y en un Senado. Confiere el Poder Judicial Federal a una Corte Superior de Justicia y crea los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, entre otras muchas cosas.

Uno de los debates más importantes que se presentaron fue el relativo al tema de cual debía de ser la ciudad que albergara a la capital del país, y además establecer el territorio que estaría bajo jurisdicción federal como distrito federal.

Esta Constitución otorgó facultades al Congreso General para elegir el lugar de residencia de los poderes federales, así pues, señalaba en su sección quinta:

"De las facultades del Congreso General"

Artículo 50 Fracción XXVIII. "Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".²

En atención a este artículo constitucional, en el Congreso Constituyente se desató un intenso debate sobre cual debería de ser la ciudad que albergara a los poderes federales. Como ya señalamos, el congreso contaba con dos corrientes políticas. La que proponía a la ciudad de México como sede de los poderes federales, y otra, que insistía en cambiar el lugar de residencia de la capital.

Quienes opinaban que debería de trasladarse de lugar la residencia de los poderes federales proponían al Estado de Querétaro como una ciudad idónea para establecer la nueva residencia, para ello, exponían diversas razones tanto de tipo geográfico como de tipo demográfico, señalando que el cambio sería favorable ya que la Ciudad de Querétaro se encuentra situada en la parte central del territorio, que contaba con la población suficiente y que además, poseía un

² Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO" (1808-1997). 20ª Edición, Ed. Porrúa. S.A., México, 1997, págs. 174 y 175.

clima benigno y disponía de las instalaciones adecuadas para albergar a la población de una ciudad capital.

La otra corriente, se oponía a que la sede de los poderes federales se trasladara a la Ciudad de Querétaro y sostenían diversos argumentos de por que la Ciudad de México debería seguir siendo la capital del país y sede de los poderes federales, entre los argumentos que sostenía esta corriente destacan los siguientes:

- a) El alto costo que significaría el traslado de la capital, ya que el erario público no contaba con recursos suficientes;
- b) Podrían surgir problemas de seguridad, ya que existía el temor que al dejar la capital de la ciudad de México, podía traer ciertos desequilibrios en el balance de las fuerzas del país;
- c) Debido a que la ciudad albergaba a los principales propietarios y comerciantes, sus fortunas eran fundamentales para la marcha de las finanzas públicas ya que con frecuencia se recurría a ellos con la finalidad de obtener prestamos, debido a que existía una enorme escasez de recursos y por ello el cambiar la residencia podría afectar seriamente estos empréstitos;
- d) Se argumentaba también que la ciudad de México era el principal centro de las comunicaciones del país, y al cambiar el lugar de residencia se podía perder este privilegio. También se señalaba que en la medida en que las aduanas marítimas eran la mayor fuente de ingresos del gobierno, el cambio de residencia podría dificultar la captación de dichos recursos fiscales; y
- e) Por último, se señalaba que Querétaro no contaba con las instalaciones adecuadas para recibir al gran número de personas que integran al poder público.³

No obstante los argumentos vertidos por la corriente que favorecía el traslado a la Ciudad de Querétaro y después de múltiples discusiones, el Congreso emitió la votación relativa al tema, en la sesión del día 30 de octubre de 1824 resolviendo

³ Hira de Gortari, Rabiela y Hernández Franyuti, Regina. "LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL". Instituto de Investigaciones Doctor José María Mora, México, 1988, pág. 4.

que la ciudad de México sería la sede de los poderes federales. Esta decisión se estableció en el decreto del día 18 de noviembre de 1824 ordenando en su artículo 1º lo siguiente:

1. "El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28ª del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México".
2. "Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas".
3. "El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente".
4. "El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley".
5. "Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 22 de junio de 1813 en todo lo que se halle derogado".
6. "En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política, nombrará el gobierno federal un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal".
7. "En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirá observándose las vigentes en todo lo que no pugne con la presente".
8. "El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar su lugar de residencia y preparar su traslación".
9. "Mientras no se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal".
10. "Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito hasta que sean arreglados por la ley".⁴

⁴ Dublin, Manuel y Lozano, José María. "LEGISLACIÓN MEXICANA O COLECCIÓN COMPLETA DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS". Tomo I, edición oficial, Imprenta del Comercio, México, 1876, pág. 743.

Es así como el Constituyente de 1824 estableció las bases para la creación del Distrito Federal, además de desarrollar los principios republicanos y federalistas que se habían establecido en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana.

II.- EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857,

a) MARCO HISTÓRICO.

El 10 de octubre de 1824, es decir, 6 días después de ser promulgada la Constitución, el Congreso eligió como primer presidente de México a Don Guadalupe Victoria y al General Nicolás Bravo como Vicepresidente. Posteriormente, en 1829 el Congreso federal declaró electo presidente a Manuel Gómez Pedraza, pero después revocó su decisión y designó a Vicente Guerrero.

En el mes de diciembre del mismo año el General Anastasio Bustamante, quién ocupaba el cargo de Vicepresidente, mediante un golpe militar derrocó y mando asesinar al presidente Guerrero; al ocurrir estos acontecimientos Lucas Alamán asumió el ministerio de Relaciones y fue, desde entonces, jefe y director ideológico del Partido Conservador.

El General Antonio López de Santa Anna se levantó en armas contra el gobierno de Bustamante, al mismo tiempo que las legislaturas de los Estados de Zacatecas y Jalisco se manifestaban contra el gobierno del dictador. En el mes de diciembre de 1832 el General Bustamante entregó la presidencia de la República a Manuel Gómez Pedraza, quien asumió la presidencia de manera interina.

El Congreso General declaró electo a Santa Anna como Presidente y a Valentín Gómez Farías como Vicepresidente en marzo de 1833; sin embargo, por una licencia concedida a Santa Anna, Gómez Farías ocupó la presidencia de la República.

Durante el gobierno de Gómez Farías se establecieron las siguientes medidas: se ordenó ejercer el patronato para proveer los curatos, fue suprimida la coacción para el pago del diezmo y se declaró que cesaba para el cumplimiento de los votos monásticos. Respecto a la educación se tomaron también ciertas acciones, se clausuró la Real y Pontificia Universidad y se creó la Dirección General de Instrucción Pública. Y por lo que respecta a la Administración de Justicia, se suprimieron los fueros eclesiástico y militar y para resolver los problemas financieros y económicos se proyectó la desamortización de los bienes en manos muertas.⁵

En el mes de enero de 1835 mediante el Plan de Cuernavaca el Congreso General desconoció la autoridad de Gómez Farías declarándolo cesado de sus funciones, reconociendo a Santa Anna como presidente legítimo, y nombrando como presidente interino al General Miguel Barragan. El 9 de septiembre del mismo año el Congreso, bajo el pretexto de que los pueblos habían solicitado el cambio de la forma federal, en un golpe de Estado sin precedentes en la historia de México se declaró investido del poder constituyente y facultado, en consecuencia, para variar la forma de gobierno y constituir de nuevo a la nación.

El 23 de octubre de ese mismo año el Congreso Usurpador dictó unas bases Constitucionales con las que destruyó al sistema federal, y propuso los lineamientos de una república unitaria y central.

El establecimiento del sistema centralista trajo consigo la desaparición de la entidad creada con anterioridad llamada Distrito Federal, estableciendo en su lugar el Departamento de México, ya que en 1838 se aprobó definitivamente la división territorial y se señaló que el Departamento de México quedaría integrado por el territorio del antiguo Estado de México, el desaparecido Distrito Federal y el

⁵ Cueva, Mario de la. "LA CONSTITUCIÓN DE 5 DE FEBRERO DE 1857". Verlo en: "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". TOMO III., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LI Legislatura, México, 1985, pág. 497.

territorio de Tlaxcala, pero se mantuvo a la ciudad de México como la capital de la nación.

La Constitución federal de 1824 estuvo vigente hasta el 5 de mayo de 1835 ya que con el decreto del 3 de octubre del mismo año se establece la creación del centralismo. El 30 de diciembre de 1836 es expedida la Constitución centralista de las "Siete Leyes Constitucionales" dando inicio al primer periodo centralista.

A finales de 1842 las Siete leyes Constitucionales perdieron su fuerza y en su lugar se erigieron las llamadas "Bases de Organización Política", las cuales se expidieron el 13 de junio de 1843, iniciando así el segundo periodo centralista.

Durante este periodo se mantuvo sin variación lo relativo al Departamento de México ya que se ratificó, con algunas excepciones, lo referente a la división en territorios y por consiguiente se respetó la creación de Departamentos establecida en la Constitución centralista de 1838. Las Bases Orgánicas estuvieron vigentes hasta agosto de 1846, ya que se vuelve a adoptar el sistema federal y se reconoce la vigencia de la Constitución Federal de 1824.

Posteriormente, en mayo de 1847 se promulgó el "Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos" en la cual se estableció la transformación de los Departamentos en Estados y el restablecimiento del Distrito Federal.

Sin embargo, en 1853 con la renuncia del presidente Arista y el nombramiento de Antonio López de Santa Anna, se regresa al sistema centralista el cual se rigió por el ordenamiento legal conocido como "Bases para la administración de la República", y así, bajo estas nuevas disposiciones, en febrero de 1854 el Distrito Federal pasó ahora a formar parte del Distrito de México.

A principios de marzo de 1854 es proclamado el "Plan de Ayutla" por el Coronel Florencio Villareal. El plan decretaba que cesaba en el ejercicio del poder público a don Antonio López de Santa Anna; proponía que, una vez adoptado el plan por

la mayoría de las Legislaturas de los Estados, el Jefe de las fuerzas libertadoras nombraría a un representante de cada Estado o Territorio para que éstos, a su vez, eligieran un presidente interino de la República, cuya función principal sería convocar a un congreso constituyente extraordinario, y concluía invitando a los Generales Nicolás Bravo, Juan Alvarez y Tomás Moreno para que tomaran el mando de las fuerzas libertadoras.

Posteriormente, el día 11 de marzo, un grupo de oficiales, entre los que se encontraba el General Ignacio Comonfort, se reunieron en el puerto de Acapulco y reformaron el Plan de Ayutla, en lo relativo al sistema político federal, estableciendo que el tema debería ser tratado exclusivamente por el futuro Congreso Constituyente. No obstante el origen del Plan de Ayutla, la revolución se extendió rápidamente por todo el país y obligó al General Santa Anna a abandonar el poder en agosto de 1855.

El Maestro Mario de la Cueva señala que la revolución de Ayutla fue: "la rebelión de un pueblo y del Hombre mexicano contra un pasado que significaba la negación de lo humano; contra los privilegios de las castas que tomaban su fuerza y su poder en la apropiación de la riqueza nacional; y contra un dictador que no tenía otras normas de conducta que el amor así mismo y su carencia de escrúpulos".⁶

El año siguiente (1856) el gobierno decreta el Estatuto Orgánico Provisional, el cual suprime las bases decretadas durante el gobierno de Santa Anna. El Estatuto debía regir hasta en tanto se promulgara la nueva Constitución. En este Estatuto se respetó la división territorial que se había establecido en el Plan de Ayutla, es decir, Estados, Territorios y el Distrito Federal.

⁶ Cueva, Mario de la. Ob. Cit, pág. 505.

b) EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857.

La convocatoria para la formación del Congreso Constituyente, fue firmada el 16 de octubre de 1855 en la ciudad de Cuernavaca, por el entonces presidente interino, el General Juan Álvarez. En esta convocatoria se estableció que la Asamblea Constituyente se celebraría en la ciudad de Dolores Hidalgo, el 14 de febrero de 1856; sin embargo, por decreto reformativo emitido por el ya presidente sustituto Ignacio Comonfort se modificó la sede del Congreso Constituyente, estableciendo como lugar para la celebración la ciudad de México en la misma fecha, es decir, el 14 de febrero de 1856.

Desde el comienzo de las elecciones para el Congreso Constituyente, se presentó la lucha entre dos tendencias que ya venían enfrentándose desde el inicio del movimiento de independencia. Estas tendencias eran, por una parte, la corriente liberal representante de los intereses del pueblo, y por otra parte, la corriente conservadora, representante de las clases sociales privilegiadas y de los intereses del clero.

En relación con la corriente liberal, el Maestro Mario de la Cueva señala que los liberales hablaron en nombre de la soberanía del pueblo y con apoyo en ella reclamaron el principio del sufragio universal, negaron la legitimidad de los dictadores, condenaron los privilegios y los fueros eclesiásticos y militares; además sostuvieron la idea de los derechos del hombre en toda su grandeza y en armonía con ella, postularon los principios de igualdad y libertad humanas como base inmovible de la vida social. En la aplicación de esta idea de los derechos del hombre, exigieron la separación de la Iglesia y el Estado y las libertades de conciencia, de culto, de enseñanza, de pensamiento y de imprenta. Pugnaron por la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia; defendieron la propiedad privada, algunos de sus miembros, señalaron la necesidad de distribuir la tierra entre los habitantes del campo. Proclamaron las libertades de trabajo, de industria y comercio y la consecuente desaparición de los monopolios e insistieron en la idea de justicia social, señalando, la imperiosa necesidad de crear una

legislación laboral que diera protección a los trabajadores y campesinos. En el terreno político, esta corriente, defendió el sistema federal como forma del Estado y la doctrina de división de poderes como garantía de la libertad. Por último, consignaron la supremacía de la Constitución y su control por medio de un órgano jurisdiccional, a través del juicio de amparo.⁷

Por lo que respecta a la corriente llamada conservadora, el mismo autor establece que esta corriente defendía la continuidad del pasado, con un cierto sentido democrático, aceptaba la supresión del gobierno dictatorial y en cuanto al sistema federal tenía ciertas reservas. No pugnaba por cambios en las estructuras sociales y económicas, admitía, en parte, la idea de reconocer los derechos del hombre; sin embargo, se oponía a la libertad de cultos y reafirmaba la unión entre la Iglesia y el Estado, y en consecuencia, sostenía la idea de que la educación en todos sus grados fuera de carácter religioso. Por otra parte, exigía el respeto a las propiedades de los particulares y de la Iglesia y además defendían los fueros eclesiástico y militar.⁸

Entre los miembros del partido conservador destacan: Marcelino Castañeda, Mariano Arizcorreta, Priciliano Díaz González, Juan Antonio de la Fuente, Juan E. Barragán, Vicente López, José Eligio Muñoz, Antonio Aguado, Pedro de Ampudia, entre otros.

Por su parte el partido liberal se integró con hombres del pueblo y por grandes intelectuales, entre sus miembros destacan: Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro, José María del Castillo Velasco, Juan N. Cerqueda, Antonio Escudero, José María Cortés Esparza, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Rafael Jaquez, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio de la Llave, José María Mata, Juan Bautista Morales, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacios,

⁷ Cueva, Mario de la. Ob. Cit., pág. 508.

⁸ Idem., pág. 507.

Ignacio Vallarta, Leandro Valle, Francisco Zarco, entre otros muy destacados hombres.

Además de las dos tendencias enunciadas anteriormente, surgió una tercera conocida como la corriente moderada, la cual se inclinaba por la política de conciliación con la esperanza de que pudiera alcanzarse un equilibrio entre las dos corrientes opositoras y lograr así la paz que tanto necesitaba la nación en ese entonces. Esta corriente sostenía que el país no estaba preparado para una reforma individualista y liberal radical, particularmente para la separación entre la Iglesia y el Estado y para la libertad de cultos; además pugnaban por una constitución individualista y liberal moderada, que mantuviera el equilibrio entre las fuerzas políticas del país. El partido moderado tenía como jefe al presidente interino de la República, a Don Ignacio Comonfort.

La apertura de las sesiones del Congreso Constituyente se llevó a cabo el día 18 de febrero de 1856, un día después del señalado en la convocatoria, asistiendo a esta sesión inaugural 96 representantes de los cuales la mayoría era de la corriente moderada. El día 21 de febrero de ese mismo año fue votada la Comisión de Constitución, es decir, aquellos quienes tendrían que elaborar un proyecto de constitución. Esta comisión quedó integrada de la siguiente manera: Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero y Echanove, Melchor Ocampo y José María del Castillo Velasco, como propietarios y como suplentes se eligieron a José María Cortés Esparza y José María Luis Mata.

El proyecto de la Comisión fue presentado en la sesión del día 16 de junio de 1856. Este proyecto estaba firmado por Arriaga, Castillo Velasco, Escudero y Echanove Guzmán y Yáñez, y por los dos suplentes.

Una vez instalada la Asamblea Constituyente iniciaron las discusiones de la nueva Constitución y nuevamente uno de los principales temas que se discutió fue el relativo a la residencia de los poderes federales. En el proyecto presentado por la

Comisión de Constitución se presentó un dictamen en el cual se volvía a la división del país de la misma forma como se había establecido en el Estatuto Orgánico Provisional con la salvedad de que se creaba el estado del Valle de México. Se propuso que el Distrito Federal pasara a formar parte del Estado de México y que se eligiera una población que sirviera de residencia de los Supremos Poderes de la República.

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857, y fue promulgada el 11 de marzo del mismo año. Esta Constitución estaba formada por ocho Títulos y 120 preceptos. En su Título II estableció lo siguiente.⁹

"Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los Estados de Aguas Calientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja-California".

"Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".

Además en su artículo 72 esta Constitución otorgó al Congreso la facultad de definir el cambio de la capital federal y en su fracción VI estableció lo siguiente:

"Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".¹⁰

En esta Constitución se establece el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo y éste la ejerce por medio de los poderes establecidos en la

⁹ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit., págs. 613 y 614.

¹⁰ Idem., pág. 617.

Constitución; establece también, que es voluntad popular organizarse en República representativa democrática y federal, a cuyo efecto crea 24 estados y un territorio, y prevé la erección del Estado del Valle de México en caso de que el Distrito Federal se traslade a otro sitio.

Lo trascendente en la Constitución de 1857, respecto al Distrito Federal, es la creación del Estado del Valle de México. En la lectura del artículo 43 observamos que esta Constitución considera como parte integrante de la federación al Estado del Valle de México en lugar del Distrito Federal.

Aparentemente desaparece el Distrito Federal, al no ser considerado como parte integrante de la federación; sin embargo, más adelante, el artículo 46 señala como la erección del estado del Valle de México estaría condicionada a que los Poderes Federales se trasladaran a otra ciudad, sólo así este Estado se podría conformar. Por lo tanto, mientras los Poderes Federales no cambiaran de residencia, no existiría el Estado antes citado, aún cuando éste sea considerado como parte integrante de la federación.

Por el contrario, aunque el Distrito Federal no haya sido considerado parte integrante de la federación por el artículo 43, su existencia queda confirmada por lo dispuesto en el artículo 46, tan es así que, el Estado del Valle México nunca se erigió y por el contrario el Distrito Federal se mantuvo, de hecho, funcionando como tal.

La Constitución política de 1857, al igual que la Constitución de 1824, faculta al Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a la capital del país, es decir al Distrito Federal. De esta manera, el congreso de la Unión, según el artículo 72 de la Constitución de 1857, es el órgano que tiene a su cargo la organización del Distrito Federal.

III. EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

a) MARCO HISTÓRICO.

Poco tiempo duró la estabilidad que se había conseguido con la promulgación de la Constitución de 1857, ya que la corriente conservadora aún no quedaba satisfecha con lo establecido en dicha Constitución. El disgusto no tardó mucho en manifestarse y el 11 de enero de 1858 el General Zuluaga proclamó el "Plan de Tacubaya", desconociendo la vigencia de la Constitución del 57 y, a su vez, desconociendo a Comonfort como presidente de la República. Estos hechos marcan el inicio de la llamada "Guerra de tres años" o "Guerra de Reforma".

Durante este periodo las pugnas entre liberales y conservadores se presentaron por todo el país y fue hasta el 22 de diciembre de 1860, cuando el General González Ortega derrotó al General Miramón en San Miguel Calpulalpan, que se marcó de manera definitiva el triunfo de los liberales sobre los conservadores. El 11 de mayo de 1861 Benito Juárez es reconocido nuevamente como Presidente Constitucional de la República Mexicana, dando por terminada mediante este acto la guerra civil que duró tres años.

Otro tropiezo de la vigencia de la Constitución de 1857 fue la intervención francesa en México, ya que a raíz de la situación económica y en que se encontraba el país durante el gobierno de Juárez, ocasionó que el gobierno de Francia acordara la intervención de nuestro país, dicha resolución fue respaldada por los gobiernos de Inglaterra, España y Estados Unidos.

El 28 de mayo de 1864 la embarcación de nombre "Novara" la cual transportaba al Emperador Maximiliano, arribó al puerto de Veracruz y el 12 de junio de ese mismo año el Emperador hizo su entrada en la capital del país. Maximiliano ofrecía establecer instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional, éste en ejercicio de la facultad constituyente que se deposita en el Soberano.

El 10 de abril de 1865 el Emperador expidió el "Estatuto Orgánico Provisional del Imperio Mexicano", pero este ordenamiento careció de vigencia práctica y de validez jurídica.

Después de una larga y encarnizada lucha entre los soldados del imperio y las tropas fieles a Juárez el Emperador se ve obligado a rendirse, esto sucede en el Cerro de las Campanas, en Querétaro. Maximiliano es sometido a consejo de guerra junto con sus fieles generales Miramón y Mejía, y el consejo de guerra acuerda su fusilamiento. El 19 de junio de 1867 fueron fusilados en el mismo lugar en el que se rindieron, terminando así el periodo imperial de México.

En 1871 se celebraron elecciones para nombrar al nuevo presidente de la República; pero al celebrarse las elecciones ninguno de los contendientes alcanzó la mayoría absoluta, que requería la Constitución para poder obtener el cargo, dada esta situación el Congreso declaró vencedor a Benito Juárez, nombrándolo Presidente de la República, y a Lerdo de Tejada como Presidente la Suprema Corte de Justicia. El Presidente Benito Juárez muere el 18 de julio de 1872 y Sebastián Lerdo de Tejada, por mandato constitucional, asume la Presidencia de la República.

Más adelante, el 10 de enero de 1876 fue presentado el "Plan de Tuxtepec". El plan reconocía a Porfirio Díaz como jefe del Ejército Regenerador y exigía reformas a la Constitución; además, declaraba depuesto al Presidente Lerdo de Tejada. Posteriormente Díaz realiza algunas modificaciones al Plan de Tuxtepec en Campa de Palo Blanco, Texas, y se adhiere a lo establecido en este documento.

La lucha por el poder poco a poco fue favoreciendo a Díaz y así, las tropas del gobierno fueron derrotadas. La derrota que marcó el final, fue la que sufrieron las fuerzas lerdistas en "Tecoac" el 16 de noviembre de 1876 y, por ello, la noche del día 18 del mismo mes Sebastián Lerdo de Tejada y un grupo de amigos huyeron de la capital y se embarcaron en Acapulco rumbo a Nueva York.

Así pues, Porfirio Díaz entró triunfante a la capital el 21 de noviembre de 1876 y asumió la presidencia de la República, de manera interina, hasta que se celebraron las elecciones el día 17 de febrero del año siguiente, resultando claramente vencedor el General Díaz.

Porfirio Díaz resultó electo Presidente Constitucional de México hasta terminar el mandato de Lerdo de Tejada que concluiría en 1880. Señala el Doctor Jorge Carpizo que al asumir Porfirio Díaz el poder, la situación de la Nación era desastrosa, el país estaba desprestigiado en el extranjero; existían una serie de gavillas que se extendieron por todo el territorio causando el terror; la vida económica se encontraba paralizada y la prensa se dedicaba a vociferar.¹¹

Una vez concluido el primer periodo presidencial de Díaz, asumió la presidencia el General Manuel Gómez, quien lo desempeñó hasta 1884 ya que el 1º de diciembre de ese año nuevamente asumió la presidencia Porfirio Díaz, la cual no abandonaría hasta el 25 de mayo de 1911.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz se mantuvo la paz, aunque era una paz forzada, ya que se lograba por medio de la represión. Las medidas de represión tomadas durante este periodo eran muy eficaces, aunque a veces ilegales y despóticas. Además, durante este periodo, creció la actividad económica, pero se entregó al capital extranjero los transportes y la industria.

El Doctor Carpizo señala que: "la verdadera tragedia del porfirismo se encuentra en no haber amado al hombre, a los miles de campesinos y obreros que pedían ayuda, en no haber oído los llantos de angustia del país. No amó al hombre, pero sí a México, al país que trató de hacer grande. No lo logró, porque una nación donde la abrumadora mayoría sufre de hambre no es grande, pero sí plantó las raíces del actual adelanto material".¹²

¹¹ Carpizo, Jorge. "LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917". 11ª Edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1998, pág. 10.

¹² Idem., pág. 12.

Debemos hacer un paréntesis para señalar que, el 26 de marzo de 1903 se promulgaron las Bases Generales para la Administración y Gobierno del Distrito Federal, en este documento se estableció que el gobierno político y la administración municipal del Distrito Federal quedarían a cargo del Presidente de la República, por medio de tres funcionarios que dependerían de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. En esa misma fecha se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, la cual conservaba los límites fijados en el decreto anterior, pero en esta ley se redujo el número de municipalidades a trece.¹³

En 1909 se formó el primer partido político, "el Democrático", éste celebró su asamblea general el 22 de enero de ese año, su presidente fue el Licenciado Benito Juárez Maza.

Con el lema de "Sufragio Efectivo no Reelección" surgió el "Partido Antirreeleccionista" dirigido por el Licenciado Emilio Vázquez Gómez y Francisco I. Madero. Dicho partido con el fin de poder externar todas las ideas partidarias formó el periódico llamado "El Antirreeleccionista".

El 15 de diciembre de 1909 el Partido Antirreeleccionista lanzó una convocatoria para una convención nacional que se efectuó el día 15 de abril. Como resultado de esta convención, surgió la postulación de Madero y de Francisco Vázquez para contender por la presidencia y la vicepresidencia respectivamente.

Para 1910 Porfirio Díaz iba a cumplir 80 años y el país esperaba su retiro, en un principio los partidos políticos estaban de acuerdo en la reelección de Díaz, el problema era en lo referente a la vicepresidencia. El Partido Antirreeleccionista propuso a Don Francisco I. Madero; mientras que el grupo reyista propuso al General Bernardo Reyes.

¹³ Hira de Gortari, Rabiela y Franyuti Hernández, Regina. Ob. Cit., pág. 12.

El día 25 de junio de 1910 se llevaron a cabo las elecciones primarias para la Presidencia de la República, los días 10, 11 y 12 se verificaron las elecciones secundarias. Las elecciones se hicieron en un clima de represiones y atropellos. El 1º de septiembre, el Partido Antirreeleccionista pidió a la Cámara de Diputados la nulidad de las elecciones y, por el contrario, la Cámara reconoció la nueva reelección de Porfirio Díaz.

Debido a la intolerable represión, Madero tuvo que salir huyendo del país y desde los Estados Unidos proclamó el " Plan de San Luis", dando mediante este acto la pauta para iniciar el movimiento armado. Entre otras cosas, este plan declaraba nulas las elecciones; desconocía al gobierno de Díaz; trataba el problema agrario; declaraba el principio de la no-reelección; señalaba a Madero como presidente provisional y fijaba el día 20 de noviembre de 1910 como el día en que debería de iniciarse el movimiento armado.

La primera manifestación se presentó en Puebla el día 18, cuando el jefe de la policía Miguel Cabrera resultó muerto al realizar un cateo en la casa de Aquiles Serdan el cual también resultó acribillado. A estos hechos le siguieron muchos otros, como lo ocurrido en el sur del país, cuando el 10 de mayo Emiliano Zapata, Rafael Merino y Pablo Torres se adhirieron a la lucha. También en Veracruz Gabriel Gavira y Cándido Aguilar, hicieron lo propio; de igual forma Pascual Orozco y Francisco Villa en el norte, entre otros muchos levantamientos.

Se había iniciado pues, la Revolución Mexicana. Esta revolución no pretendía modificar las estructuras constitucionales de 1857, al contrario, partió de ellas para criticar el régimen de Porfirio Díaz por tener a la Constitución como vestidura de un sistema político que se había apartado progresivamente de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo.¹⁴

¹⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la. "EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917". Verlo en: "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". TOMO IV. Ob. Cit., pág. 323.

Al regresar Madero, logró apoderarse de Ciudad Juárez el 14 de febrero de 1911. Al tomar Ciudad Juárez la declaró como Capital Provisional de la República e integró su gabinete con Francisco Vázquez Gómez, Gustavo Madero, Venustiano Carranza, González Garza, Manuel Bonilla y Pino Suárez.¹⁵

Después de una serie de acontecimientos desfavorables para el gobierno de Díaz éste presentó su renuncia la tarde del 25 mayo de 1911, posteriormente el General Díaz se embarcó el puerto de Veracruz y a bordo de Ypiragua partió hacia Europa concluyendo así el periodo denominado "Porfiriato".

De acuerdo al Tratado de Ciudad Juárez, Francisco León de la Barra, asumió la presidencia de la República de manera interina, hasta en tanto no se celebraran nuevas elecciones. Madero suprimió al partido Antirreleccionista y en su lugar creó al Partido Nacional Progresista y desde luego, Madero resulto propuesto para candidato a la Presidencia de la República junto con Pino Suárez quién competiría por la vicepresidencia. Una vez realizadas las elecciones, la formula Madero-Pino Suárez, resultó vencedora. Madero presentó la protesta de ley ante en Congreso el día 6 de noviembre de 1911.

Poco tiempo duró la pretendida tranquilidad, ya que el 25 de noviembre, de ese mismo año el "Rayo del Sur", Emiliano Zapata, proclamó el "Plan de Ayala", desconociendo al presidente Madero y tachándolo de inepto. Mediante este plan es nombrado como jefe de la Revolución el General Pascual Orozco y en caso de que éste no aceptara, Emiliano Zapata asumiría ese nombramiento. El Plan de Ayala se regía por los principios de "Tierra y Libertad".

El 9 de febrero un grupo de militares federales encabezados por el General Manuel Mondragon, inició en la capital del país el "Cuartelazo de la Ciudadela", a favor de los Generales Bernardo Reyes y Felix Díaz, quienes habían sido apresados por ordenes del presidente Madero. El General Bernardo Reyes fue

¹⁵ Carpizo, Jorge. Ob. Cit., pág. 27.

asesinado en Palacio Nacional mientras que el General Mondragon y el General Felix Díaz protagonizaron la llamada "Decena Trágica".

El día 19 de febrero Gustavo Madero, hermano del presidente, fue golpeado, mutilado y muerto a golpes en la Ciudadela. Estos hechos obligaron al presidente Francisco I. Madero, junto con el vicepresidente Pino Suárez, a presentar su renuncia. Esa misma noche fue nombrado como Ministro de Relaciones Exteriores Pedro Lascurain quien nombró a Victoriano Huerta Ministro de Gobernación y, a los veinte minutos presentó su renuncia a la presidencia dando la pauta para que Victoriano Huerta asumiera la presidencia de la República.¹⁶

El 19 de febrero de 1913, es decir, un día después de haber presentado sus renuncia Madero y Pino Suárez, el gobernador de Coahuila Venustiano Carranza promulgó un decreto de esa misma fecha, por medio del cual la legislatura desconocía a Huerta como presidente. El 26 de marzo de ese mismo año Venustiano Carranza junto con un grupo de jefes y oficiales que estaban a sus órdenes proclamó el "Plan de Guadalupe".

El Plan de Guadalupe, que dio nacimiento al movimiento constitucionalista, no fue un documento ideológico, sino meramente táctico. Declaró el desconocimiento de los poderes federales, así como de los gobiernos locales que reconocieran a las autoridades usurpadoras, previó la organización del Ejército Constitucionalista bajo el mando de Carranza, y estableció los procedimientos destinados a restablecer el orden constitucional legítimo.¹⁷ El Plan de Guadalupe se suscribió con la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha.

Después de una sangrienta lucha el General Victoriano Huerta se encontró acorralado por las fuerzas de Carranza, al mando de dos generales victoriosos como lo eran Francisco Villa y Alvaro Obregón; además, tenía que luchar contra la

¹⁶ H. L. Schlarmán, Joseph. "MÉXICO TIERRA DE VOLCANES". 15ª Edición, Ed. Pomón S.A., México, 1993, págs. 514 y 515.

¹⁷ Madrid Hurtado, Miguel de la. Ob. Cit., pág. 324.

presión diplomática del presidente Wilson al igual que con Zapata que se acercaba por el sur con 20,000 hombres. Debido a la lucha tan desigual, el General Victoriano Huerta presentó, ante la Cámara de Diputados, su renuncia formal a la Presidencia de la República el 15 de julio de 1914, y en su lugar asumió la presidencia, de forma interina el Licenciado Francisco Carbajal.¹⁸

En 1916 vencida la facción villista y reclusa la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional. Para ello se abrían varios caminos: La restauración lisa y llana de la Constitución de 1857, la revisión de la Carta mediante el procedimiento en ella instituido; la reunión de un congreso constituyente, encargado de reformar la Constitución de 1857 o expedir una nueva Constitución.¹⁹

b) EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.

La idea de convocar a un Congreso Constituyente que incorporara a nuestro régimen jurídico las ideas de la Revolución, surgió del movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe cuyo propósito fundamental era convocar a la reunión de un Congreso Constituyente. Para el día 19 de ese mismo mes, la Primera Jefatura lanzó la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente, señalando para su reunión la ciudad de Querétaro, el día 1º de diciembre de ese mismo año. Las elecciones debían celebrarse el día 22 de octubre siguiente, de acuerdo con la Ley Electoral que se expidió el mismo 19 de septiembre.

El 20 de noviembre dieron comienzo las sesiones preparatorias del Congreso, habiéndolas presidido Manuel Amaya diputado por Coahuila. Posteriormente, se formó la mesa directiva del Congreso resultando electos: Luis Manuel Rojas; como

¹⁸ H. L. Schlarman, *Joseph. Ob. Cit.*, págs. 543 a 546.

¹⁹ Tena Rámirez, *Felipe. Ob. Cit.*, pág. 809.

presidente, Cándido Aguilar; Primer vicepresidente, Salvador González Torres; Segundo vicepresidente y como secretarios: Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona; como prosecretarios: Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez.²⁰

El día 1º de diciembre de 1916 Carranza inauguró las labores del Congreso y presentó su proyecto de reformas a la Constitución. En el Proyecto de reformas a la Constitución de 1917, se respetó al asunto de la división territorial ya que se tomó en cuenta lo establecido en la Constitución de 1824. En dicho proyecto se establecieron como partes integrantes de la Federación a los Estados y los territorios, con la novedad de que desaparecía el Estado del Valle de México y en su lugar se consideraba nuevamente al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

En la sesión del viernes 26 de enero de 1917 se presentó el dictamen de la Segunda Comisión de Constitución sobre los artículos 43, 44, 45 y 48 de la Constitución en los términos siguientes:²¹

"Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguas Calientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorios de Baja California y Territorios de Quintana Roo".

"Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

"Artículo 45. Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos".

²⁰ Madrid Hurtado, Miguel de la. Ob. Cit., pág. 327.

²¹ F. Palavicini, Felix. "HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1980, págs. 139 a 142.

"Artículo 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que, hasta la fecha, hayan ejercido jurisdicción los Estados".

Una vez discutidos los artículos propuestos por la Comisión y expuestos los argumentos del Presidente Carranza, fueron aprobados en los mismos términos propuestos los artículos 43, 44, 45 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. La Constitución reprodujo el texto de la Constitución de 1857, relativo al asiento de los poderes federales y a la creación del Estado del Valle de México, tal y como se aprecia en la redacción de los artículos citados con antelación. Sin embargo, difiere de la Constitución de 1857, en lo relativo a las partes integrantes de la Federación, al considerar al Distrito Federal como parte integrante de ésta.

Por otra parte, en enero de 1917, un mes antes de ser promulgada la Constitución, se puso a discusión en el Congreso Constituyente el dictamen sobre la fracción VI del artículo 73, el cual establecía las facultades del Congreso de la Unión, ahora estableciéndose ciertas bases para poder legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios.

En la sesión del domingo 14 de enero de 1917 se sometió a discusión la fracción VI del artículo 73. La base primera de esta fracción fue aprobada sin discusión; pero al llegar al análisis de la base segunda se desató un gran debate en el Congreso Constituyente. A continuación se mencionan algunos de los puntos más relevantes, que se presentaron durante las sesiones del Congreso Constituyente en 1917 y aparecen en el "Diario de los debates".²²

El C. Diputado Silva solicitó a la comisión que explicara las razones que tuvo para proponer que la ciudad de México no tuviera ayuntamientos. En respuesta a esta

²² "DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE", Tomo II, Número 55 y 56, Querétaro, México, enero de 1917.

petición, el C. Diputado Machorro Narváez, presidente de la comisión explicó las razones siguientes:

"La nueva organización de los ayuntamientos, por el establecimiento del Municipio Libre, hace verdaderamente incompatible la existencia de los ayuntamientos con la de los Poderes de la Federación en una misma población. El ayuntamiento o Municipio Libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los poderes federales tendrían, bajo todos los ramos en que tengan algo que ver con el Municipio, que estar sometidos a éste. Es un punto delicado y es de prudencia, aunque en el fondo parece impolítico, parece inconveniente quitar a la ciudad de México el Ayuntamiento, que tiene la gloriosa tradición de que en él se proclamara la soberanía nacional el 8 de agosto de 1808. Sin embargo, atendiendo a las razones políticas que he expresado y a la completa independencia que deben tener los poderes federales, la Comisión ha creído conveniente hacerlo así".

Por su parte el C. Diputado Heriberto Jara, se manifestó en contra de las razones expuestas por el presidente de la Comisión y, entre otras cosas, señaló:

"...No sé por qué va a haber incompatibilidad entre los poderes federales y el Municipio; si esto tuviéramos en cuenta, entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal en la República. Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los poderes de un Estado, porque existe la misma relación. Los poderes municipales, en relación con los poderes del Estado, están en igual proporción que los poderes municipales en relación con los federales de la ciudad de México. No hay por qué temer que exista un conflicto; existiría cuando hubiera alguna intransigencia de parte de los señores municipales y cuando hubiera una tendencia marcada de parte del Ejecutivo para invadir las funciones del Poder Municipal... Así, pues, señores diputados, yo no considero que sea justo, que sea razonable la determinación de segregar a la ciudad de México, precisamente la ciudad más populosa de nuestra República, la que debe tener un cuerpo que se

dedique esencialmente a su atención y cuidado, repito, no estimo justo ni razonable que con ella se observen otros sistemas que con el resto de la República y que esa ciudad se le prive de tener su ayuntamiento propio que vele por sus intereses y que, en cambio, a otras ciudades de menor importancia, que tienen menores atenciones, se les conceda la libertad municipal, se les conceda tener su ayuntamiento propio. Así, pues, señores diputados, yo os invito a que en nombre de la democracia y de la justicia votemos en contra de la fracción a que me refiero".

Estas son sólo algunas de las posturas a favor y en contra de la base segunda del proyecto formulado por la segunda Comisión. En el debate del día domingo también participaron los C. Diputados Felix F. Palavicini y Alfonso Cabrera a favor del proyecto de la Comisión y los C. Diputados Rafael Martínez de Escobar y Luis Espinosa, en contra de dicho proyecto. Una vez que cada uno de los diputados expuso sus razones y fundamentos en torno al tema, se acordó que la base segunda de la fracción en discusión debería votarse por separado; la primera parte decía: "Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa"; y la segunda parte de la base decía: "Hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley".

De esta manera, se realizó la votación por separado, primero se votaron y aprobaron, las fracciones I, II, III, IV, V, VI base primera y la primera parte de la base segunda, del artículo 73 constitucional. Posteriormente, y a pesar de la férrea defensa de los Diputados Machorro Narváez y Felix Palavicini, fue desechada la segunda parte, de la base segunda, con una votación de 44 a favor y 90 en contra.

En la sesión del lunes 15 de enero de 1917, se discutieron las bases restantes de la fracción VI del artículo 73. Al poner en discusión la base tercera el C. Diputado Machorro Narváez, presidente de la segunda comisión, manifestó: que consideraba necesario se retirara la última parte de la base tercera que decía "Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los

comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República"; pero el C. Diputado Palavicini solicitó que se retirara desde la parte que decía "Los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México..." y sin más discusión se aprobó la base tercera.

En la misma sesión se discutió lo relativo a la base cuarta y el llegar a este punto se generó una gran polémica en torno a la fracción VI base cuarta, del artículo 73, ya que se consideraba que esta base, por hablar de poder judicial, estaba subordinada al artículo 96 que trata lo relativo a la elección de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y por ende debería discutirse conjuntamente con el artículo 96.

Luego del intenso debate que se vivió en el Congreso Constituyente, la base cuarta fue aceptada con algunas salvedades. Ya que se modificó el primer párrafo de esta base y también se anexo el último. Sólo el párrafo segundo prácticamente no sufrió modificaciones substanciales.

Por último se sometió a discusión la base quinta de esta fracción, la cual no tuvo inconveniente en ser aprobada según el dictamen de la comisión. Así pues, la fracción VI del artículo 73 fue aprobada en los términos siguientes:²³

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

²³ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit., págs. 897 y 898.

3º El Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4º Los magistrados y los jueces de 1ª Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se substituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramiento provisional de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleos de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

5º El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente".

Es así como el Congreso Constituyente de 1916 -1917 dejó plasmada su huella y las inquietudes de todos sus integrantes. Para el Maestro Miguel de la Madrid Hurtado "el Congreso Constituyente de Querétaro quizá no igualó la erudición del constituyente del 57, pero sus labores parecen haber estado más estrechamente ligadas a las inquietudes populares del momento; su sabiduría política, más rústica y menos barroca, ha mostrado a la larga, que supo estar a la altura de su tiempo y legar al país una carta constitucional lo suficientemente substancial y flexible para encauzar una de las etapas más dinámicas de nuestro desarrollo integral. La

Constitución de 1917 resultó un útil compendio de la ideología política liberal y de los ideales revolucionarios de reforma social y económica".²⁴

IV.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1928.

Paralelamente a la expedición de la Constitución de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 13 de abril de ese mismo año; en la cual se concentraban en el Gobernador del Distrito Federal importantes facultades que hacían, en la práctica, ineficaz el régimen previsto en la Constitución. En esta ley, en lo referente a la administración municipal, se hicieron cambios fundamentales, en relación con la legislación del periodo porfirista, que permitían el florecimiento de la vida municipal. El municipio se convirtió en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito, dentro de la cual sería el Ayuntamiento quién estaría a cargo del gobierno tanto político como administrativo, y sus miembros serían nombrados por medio de una elección popular directa.²⁵

De igual forma, en esta ley se establecía que los Ayuntamientos estaban facultados para dictar disposiciones en asuntos de su competencia y además administrar libremente su hacienda. Sin embargo, la vigencia de esta ley fue muy corta en lo referente al municipio de México, ya que se acordó, por una iniciativa presentada por el Primer Jefe en octubre de 1918, suprimir el Ayuntamiento de la Municipalidad de México y que ésta fuera regida por un consejo, el cual sería nombrado por el Presidente de la República.

Muchas fueron las argumentaciones que en torno al tema se presentaron. Los cambios que se pretendían se basaban, entre otras cosas, en las pugnas que se presentaron entre los miembros del Ayuntamiento y la deficiencia en la prestación de los servicios públicos debido a lo reducido de los ingresos.

²⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la. Ob. Cit., págs. 345 y 346.

²⁵ Hira de Gortari, Rabiela y Hernández Franyuti, Regina. Ob. Cit., pág. 14.

En el año de 1921, durante la presidencia del General Alvaro Obregón, se expidió un decreto para reglamentar las elecciones en el Distrito Federal y en los Territorios; las elecciones para los ayuntamientos se seguirían llevando mediante elección popular, y se hablaba nuevamente de la municipalidad de México.²⁶

En abril de 1928 el General Alvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales, entre las que se incluía lo concerniente al régimen del Distrito Federal. El propósito de las reformas era que desaparecieran los ayuntamientos en el Distrito Federal y se facultara al Congreso para que éste pudiera definir y desarrollar las bases conforme a las cuales debería de organizarse política y administrativamente el Distrito Federal.

La propuesta del General Obregón mencionaba que los hechos habían demostrado la ineficacia de la administración municipal, ya que no había cumplido con los fines que se había propuesto, argumentando que en gran parte se debía a los múltiples conflictos de carácter político entre las autoridades, cuyas facultades se excluían a veces y en otras se confundían.

Al mes siguiente de haber sido presentado el proyecto de reformas, un grupo de miembros de diferentes municipalidades del Distrito Federal, enviaron un escrito a la Cámara, en el cual manifestaron su apoyo a la iniciativa presentada por el General Obregón. Antes de ser votada la propuesta, un grupo de Presidentes Municipales se presentó ante la Cámara para manifestar su apoyo a la reforma y, tomando en cuenta estas manifestaciones, el Congreso votó la reforma, la cual fue aprobada por una votación de 170 a favor y sólo 22 en contra.²⁷

El Congreso aprobó la iniciativa del presidente Alvaro Obregón en lo relativo a las modificaciones a la fracción VI, base primera, por lo que el Congreso tendría facultades para legislar en lo relativo al Distrito Federal pero tenía que someterse

²⁶ Hira de Gortari, Rabiela y Hernández Franyuti, Regina. Ob. Cit., pág. 15.

²⁷ Idem.

a determinadas bases que el propio artículo establecía. Así, una vez aprobadas las reformas al artículo 73 la redacción quedó de la siguiente manera:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, sometiéndose a las bases siguientes:

1º. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2º. El Gobierno de los territorios estará a cargo de los gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3º. Los gobernadores de los territorios acordarán con el presidente de la República, por el conducto que determine la ley.

4º. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, serán hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto a la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de la cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado continuará en sus funciones, con el carácter de definitivo. Si la cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el magistrado provisional, y el presidente de la República, someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán éstos substituidos mediante nombramiento que el presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la Comisión Permanente, observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si

faltare un magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquella y da la aprobación definitiva.

Los jueces de Primera Instancia, Menores y Correccionales del Distrito Federal y de los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituidos en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los magistrados y jueces perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5°. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente".²⁸

Las reformas aprobadas en 1928, suprimen prácticamente en su totalidad a las bases 1ª a 4ª de la fracción VI, del artículo 73 constitucional. Mediante estas reformas se suprime la existencia del municipio tanto en el Distrito como en los Territorios federales; además se otorgan amplias facultades al Presidente de la República en cuanto al Distrito y a los Territorios. De esta manera, podemos decir, que las facultades que otorga la fracción VI, al Presidente de la República, son las siguientes:

- a) facultad de gobernar al Distrito Federal;
- b) facultad de nombrar y remover libremente a los gobernadores de los Territorios;
- c) facultad de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y de los Territorios Federales. (previa aprobación de la Cámara de Diputados); y
- d) facultad de nombramiento del Procurador General de Justicia.

De acuerdo con estas reformas en diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en la cual se definió que el órgano mediante el cual el presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal, sería el Departamento Central.

El 31 de diciembre de 1928, el Presidente Provisional Emilio Portes Gil, expidió la nueva "Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales", derogando así a la ley de 1917. En la nueva ley se creó el Departamento del Distrito Federal con la misma extensión territorial establecida en los decretos porfiristas.

La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928 estableció la creación de un Departamento Central y de trece delegaciones. El Departamento Central se formaba por las que fueron Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

Por último, debemos señalar, que la figura del Gobernador desapareció y, en su lugar, el Presidente de la República era quién ejercía el gobierno del Distrito Federal, a través de un Jefe del Departamento Central, quién se auxiliaría con los nombramientos de delegados y subdelegados.

V. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1993.

Posteriormente a las reformas de 1928, la Fracción VI del artículo 73 que es la que establecía las facultades del Congreso respecto al Distrito Federal, sufrió varias reformas, entre las que destacan las siguientes:

1. El 14 de diciembre de 1940 fue publicada en el "Diario Oficial" la reforma a la base 2ª. Esta reforma consistió esencialmente en la anexión del siguiente párrafo: "Los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir

^{2*} "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Artículo 122, Antecedentes constitucionales e Históricos. Tomo XI. 4ª Edición, LV Legislatura, México, 1994, págs 666 y 667.

con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada Municipalidad de los territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa".²⁹

2. El 19 de febrero de 1951 se reformaron los párrafos cuarto y sexto para quedar de la siguiente manera:

Párrafo cuarto " Los jueces de Primera Instancia, Menores y Correccionales y los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine"

Párrafo sexto " Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo juicio de responsabilidad correspondiente".³⁰

3. El 6 de diciembre de 1977 fue publicada la reforma a la base segunda. Esta reforma suprime a los territorios, quedando la base segunda como a continuación se señala:

"2º. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".³¹

4. El 10 de agosto de 1987 se reformó la fracción VI del artículo en estudio. Las reformas vienen a transformar las bases de este artículo, excepto la base primera que continúa sin modificación, de esta manera la redacción de la fracción VI del artículo 73 quedó de la siguiente manera:

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

²⁹ "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Tomo XI Ob. Cit., pág. 668.

³⁰ Idem.

³¹ Idem

1º. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2º. La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3º. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley. Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vocales de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La asignación de los representantes según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución".³²

Como podemos observar, mediante estas reformas se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación de los ciudadanos, otorgándole facultades reglamentarias en los asuntos de primordial interés para la colectividad de la ciudad de México. Este órgano se integra mediante la elección popular de sus miembros y tiene la facultad de expedir normas, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en materias vinculadas a servicios públicos, sociales, económicos y culturales.

³² "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Tomo XI. Ob. Cit., pág. 669.

De esta manera, las reformas de 1967 son muestra del esfuerzo por ampliar los espacios de participación y representación ciudadana en el Distrito Federal; sin embargo, son sólo el principio del proceso de democratización de la ciudad de México.

5. El 6 de abril de 1990 fue reformada parte de la base tercera de esta fracción, con la finalidad de establecer los lineamientos a los cuales debería de ceñirse la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Estos lineamientos quedaron claramente establecidos en la base tercera de la fracción VI del artículo en comento. De esta manera, dicha base estableció lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción VI. BASE 3ª. La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes de la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios; y
- b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de

asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución".³³

6. El día 5 de julio de 1993 el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley tendiente a reformar los artículos 31 fracción IV; 73, fracciones VI, VII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79 fracción II; 89, fracción II; 104, fracción I-B; 105; y 107 fracción VIII, inciso A. De igual manera, esta reforma, pretendía adicionar el artículo 76 con una fracción IX y derogar la fracción XVII del artículo 89, todos estos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁴

Este conjunto de modificaciones constitucionales forman parte de la reforma al Distrito Federal; sin embargo, las relativas a los artículos 44, 73 y 122 fueron las más significativas, y de los trece preceptos reformados, el 122 constituyó la norma total de la reforma de 1993.

El proyecto de reformas al artículo 122 constitucional fue sometido a discusión de la Cámara de Diputados el día 3 de septiembre de 1993. El proyecto presentado por el Ejecutivo Federal sufrió algunas modificaciones antes de ser aprobado.

Durante el desarrollo de la sesión del día 3 de septiembre se propusieron varias reformas al proyecto del artículo 122 constitucional; pero sólo fueron aprobadas

³³ "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Tomo XI Ob. Cit., pág. 681

³⁴ "INICIATIVA DE LEY". Presentada por el EJECUTIVO FEDERAL el día 5 de julio de 1993. Libro 48. Expediente 202, LV Legislatura.

las del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional.

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó propuestas de modificación al proyecto de artículo 122 constitucional. La primera consistía en modificar la fracción I, inciso e, del citado artículo.

El C. Diputado Salvador Abascal Carranza Hizo uso de la tribuna para explicar las razones de la propuesta de modificación y, entre otras cosas señaló:

"La fracción I, inciso e y que se refiere a las bases de integración de los consejos ciudadanos, nos parece insuficiente, raquítica e inconsistente la redacción de la iniciativa que fue recogida íntegramente en el dictamen. En él se señala que: "El Consejo de ciudadanos tendrá facultades para la evaluación de programas y gestión de acciones". Facultades más pobres no las podemos encontrar. Nos hayamos aquí sin ninguna facultad de supervisión, de control o de aprobación que vincule a la autoridad por resoluciones de los consejos.

La iniciativa no cambia nada el papel ornamental o decorativo que ha desempeñado el Consejo Consultivo de la Ciudad. También consideramos que la elección de los ciudadanos consejeros, debe hacerse precisamente a través de los partidos políticos; ellos son los que tienen estructura, plataforma, prerrogativas de ley, compromisos programáticos y doctrinales."¹⁵

Expuesta las razones para la modificación de este inciso, la redacción de la propuesta final quedó de la siguiente manera:

Artículo 122, fracción I, inciso e. "Las bases para la integración por medio de elección directa de cada demarcación territorial, según consejo de ciudadanos, para la intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito

¹⁵ "DIARIO DE LOS DEBATES" Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV legislatura, México, pág. 218.

Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes

La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos."³⁵

Otras propuestas fueron presentadas para modificar las fracciones II, inciso b y III párrafo quinto del mismo artículo, para que éstos quedaran de la siguiente manera: Fracción II, inciso b. "Aprobar el nombramiento o remoción en su caso que haga el jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia", y Fracción III párrafo quinto "Ningún partido político podrá contar con más de 63% del total de representantes electos mediante ambos principios."³⁷

Otra propuesta de modificación al artículo 122, fracción VI, inciso g fue presentada por varios diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, la propuesta de reformas por este grupo parlamentario, que consistía esencialmente en anexar dos párrafos al artículo 122, fracción VI, inciso g para que quedara de la siguiente manera:

"Artículo 122, fracción VI, inciso g. El jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; asimismo expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal.

También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión, respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinan éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el estatuto de Gobierno."³⁸

Estas son las propuesta de modificación al dictamen del artículo 122 constitucional que fueron presentadas por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, propuestas que fueron firmadas por los diputados Salvador Abascal, Gonzalo

³⁶ "DIARIO DE LOS DEBATES". Ob. Cit., pág. 218.

³⁷ Idem., pág. 246.

³⁸ Idem., pág. 219.

Altamirano Dimas, José Antonio Gómez Urquiza, Fauzi Hamdan, Víctor Orduña Muñoz, Daniel de la Garza y Francisco Gárate Chapa.

Por su parte, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó algunas propuestas de modificación y adición al dictamen del artículo 122 constitucional. El C. Diputado José Merino Castrejón manifestó que: "considerando que de acuerdo al dictamen a discusión la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dejará de ser sólo un cuerpo reglamentario y se convertirá en el órgano local y de representación política del Distrito Federal con facultades legislativas, a nombre de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, propongo adicionar las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con el propósito de fortalecerla en sus funciones legislativas con materias en las cuales, hasta la fecha, ha expedido reglamentos, como son: los procedimientos administrativos, la justicia sobre faltas de policía y buen gobierno, en materia civil y penal, defensoría de oficio, protección de animales, estacionamientos, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, actividades cívicas y deportivas, mercados, rastros y abasto, cementerios y función social educativa".³⁹

Expuesto lo anterior la propuesta de adición para la fracción IV, Inciso g se presentó de la siguiente manera: Artículo 122, fracción IV, inciso g. "Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, de presupuesto, contabilidad y gasto público, regulación de su Contaduría Mayor, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal, servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal, justicia cívica sobre faltas de policía y buen Gobierno, participación ciudadana, organismo protector de los derechos humanos, civil, penal, defensoría de oficio, notariado, protección civil, prevención y readaptación social, planeación del desarrollo, desarrollo urbano y

³⁹ "DIARIO DE LOS DEBATES" Ob. Cit., págs. 221 y 222.

uso del suelo, establecimiento de reservas territoriales, preservación del medio ambiente y protección ecológica, protección de animales, construcciones y edificaciones, vías públicas, transporte urbano y tránsito, estacionamientos, servicio público de limpia, fomento económico y protección al empleo, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, desarrollo agropecuario, vivienda, salud y asistencia social, turismo y servicios de alojamiento, previsión social, fomento cultural, cívico y deportivo, mercados, rastros y abasto, cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución".⁴⁰

De igual forma el Diputado Amado Treviño presentó la propuesta de adición de un segundo párrafo al inciso b, fracción IV del artículo 122 constitucional. Por otra parte, y con la finalidad de que hubiera concordancia entre las propuestas presentadas el diputado Fidel Herrera Beltrán presentó una propuesta de modificación a la fracción V del dictamen del artículo 122 constitucional y entre otras cosas señaló:

"Compartimos, entiendo, todos, que esta iniciativa de reformas constitucionales marca un cambio de fondo que cambiará seguramente la vida política del Distrito Federal. Se trata de una reforma de tan amplia historia, de tan sentida demanda y de tan amplia participación, que se extendió más allá de los partidos e interés vivamente como desde 1824 ha venido interesando a la nación toda, a ciudadanos, a fuerzas políticas, a intelectuales, a trabajadores, a campesinos, a todos aquellos que en esta gran ciudad, la capital de todos los mexicanos, de todos los rumbos de esta gran patria que es la nuestra, encontramos aquí el asiento de lo que queremos que conserve nuestro país para siempre: la síntesis, la suma extraordinaria de lo que fuimos, de lo que somos, de lo que queremos ser.

Quiere decir que esta iniciativa viene de muchos, no sé si valga poder afirmar que la contribución casi podría decirse de todos, es lo que ha llevado a que esas

⁴⁰ "DIARIO DE LOS DEBATES". Ob. Cit , págs 221 y 222

reformas den el perfil de un cambio sustantivo, definitivo en la organización de la vida política del Distrito Federal.

Es muy claro que lo que se quiere es, antes que nada, consolidar los derechos políticos de los habitantes de la capital de México y, al mismo tiempo preservar a la ciudad de México como la sede de los poderes de la Unión, diseñando un equilibrio bien sustentado con base constitucional con el resto de la Federación con los estados; y que también el compromiso es crear las instituciones de gobierno local que permitan el ejercicio de estos derechos políticos y que permitan el mantenimiento de la sede de los poderes de la Unión en esta ciudad de México.

Buscamos establecer y delimitar la autonomía de las instituciones de Gobierno local en una zona de autodeterminación para la ciudad y un conjunto de determinaciones jurídicas establecidas perfectamente por la Constitución.

Queremos establecer fórmulas de convivencia armónicas entre los poderes federales y los órganos locales, consistentes en una coexistencia fundada en la determinación de las órbitas de competencia para cada uno, pero también, en la institucionalización de un mecanismo de consenso jurídico y político en cuanto al nombramiento del Presidente respecto al jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Queremos en fin, sustentar una política democrática de compromiso, dependencia a conciliar los puntos de vista contrapuestos. Esta reforma es un asunto de previsión política, busca el perfeccionamiento de un orden social equilibrado. Es cierto, es una reforma de equilibrio, pero es también una reforma de avance para consolidar derechos y ensanchar la democracia. Y sólo quisiera al concluir esta intervención, hacer una propuesta específica de reformas al artículo 122 fracción V, que me permito leer y después explicar: Artículo 122, fracción V. Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de 10 días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la

devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones, deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

El jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República, respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes".⁴¹

La otra propuesta de modificación que presentó la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional se refirió a la fracción XI del artículo en comento. La propuesta estableció la necesidad de modificar dicha fracción para que quedara de la siguiente manera:

"XI. El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar en el ámbito local en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente decreto".⁴²

Por último, cabe hacer mención de algunos aspectos de la participación del Diputado Juan José Rodríguez Prats, quien habló a favor del dictamen de la Comisión y señaló:

"Procuraré externar algunos conceptos en relación al artículo 122 que diseña todo el nuevo esquema jurídico - político para regular la ciudad de México. México, decía algún escritor y político, como ciudad es la capital de un Estado nacional, es también una urbe y constituye una metrópoli. Tiene un rico pasado histórico, tiene una enorme tradición, es centro político de la República y, por lo tanto, no hay duda, inclusive por las lecciones que nos da el derecho comparado, que tiene que

⁴¹ "DIARIO DE LOS DEBATES" Ob. Cit., págs. 228 y 229.

⁴² Idem., pág. 247.

ser sujeto de un régimen especial para una gran ciudad. Este es el nuevo esquema del artículo 122.

Es una reforma liberal y es una reforma democrática; es una reforma liberal porque distribuye el poder, señala y crea instituciones, es una forma democrática porque abre espacios para la participación política para la ciudadanía, desde la Asamblea misma, hasta los consejos delegacionales que serán regulados por el estatuto de Gobierno.

La Asamblea de Representantes ha sido ya un órgano que ha demostrado su utilidad y vigor. La ciudad va a ser gobernada por el partido que alcance la mayoría; ya no es el Ejecutivo Federal como única instancia; ya no es el funcionario designado, es un partido que puede ser cualquiera de los que aquí representamos al que le debemos otorgar todas las facultades para que gobierne eficientemente.

No es exagerado afirmar que con las reformas en todos los ordenes que se han hecho en esta LV Legislatura, se han tocado los cimientos mismos de la República.

Sin duda, nosotros consideramos que reforzada la confianza, que puesto el empeño de todos los partidos políticos, se va a enriquecer la vida política de la ciudad de México: el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos."⁴³

Una vez concluida la exposición de los señores Diputados, las propuestas pasaron a votación; pero sólo fueron aprobadas las que presentaron los grupos parlamentarios de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, ya que las que presentaron tanto el Partido de la Revolución Democrática, Del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional como el Popular

⁴³ "DIARIO DE LOS DEBATES". Ob. Cit., págs. 247 y 248.

Socialista fueron desechadas. La votación que se emitió quedó de la siguiente manera:

Se emitieron votos por el artículo 44, 73, 74, 76, y 122, excepto la fracción IV, cuarto, quinto, sexto, octavo transitorios, en pro: 306 votos y 28 en contra. Por el artículo 105, 43 votos en contra. Artículo 122 fracción IV y decimoprimer transitorio, 319 votos en pro y 20 en contra. Por el artículo 76, 20 votos en contra. Aprobados los artículos reservados por 319 votos. Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por que se reforman los artículos: 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto. Se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁴⁴

A las 02.00 horas del día sábado 4 de septiembre de 1993 se levantó la sesión y se dio cita para la próxima que tendría lugar el martes 7 de septiembre a las 12.30 horas.

Las reformas constitucionales fueron aprobadas por el Congreso y publicadas en el "Diario Oficial" el 25 de octubre de 1993. Con la aplicación de estas reformas se pretendió, según se desprende de la exposición de motivos, dar un paso hacia el fortalecimiento de la vida democrática del país y establecer una nueva estructura institucional que garantizara la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.⁴⁵

Las reformas constitucionales aprobadas, modificaron la denominación del Título Quinto que anteriormente decía "De los Estados de la Federación" por el de "De los Estados de la Federación y el Distrito Federal". De igual manera se transformó íntegramente el artículo 122 constitucional. De esta forma el contenido original de

⁴⁴"DIARIO DE LOS DEBATES". Ob. Cit., págs. 248 y 249.

⁴⁵"INICIATIVA DE LEY". Ob. Cit., pág. III.

este artículo pasó a formar parte, como primer párrafo del artículo 119 constitucional, quedando el texto de artículo 122 de la siguiente manera:

"Artículo 122. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán;

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que disponga esta Constitución.

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal que serán:

1. La Asamblea de Representantes.

2. El Jefe del Distrito Federal. y

3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las base para la integración por medio de elecciones de ciudadanos para intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determine las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la

aprobación del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

- e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y
- f) Las demás atribuciones que le señale esta Constitución el Estado y las Leyes.

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial; Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente, las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinomial se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

- a) Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y
- c) Al partido político que cumple con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además al hacer esta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observaran las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y
- b) Al partido político que obtenga por el mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 3º de abril del mismo año. Durante sus recesos la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan para sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación.
- b) Examinar discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos. La Asamblea de Representantes formulará su proyecto de presupuestos de egresos del y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales a favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

- c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.
- La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.
- Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.
- d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;
- e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo que contará con autonomía plena para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión;
- g) Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes de dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como la explotación uso y aprovechamiento de los bienes del dominio del Distrito Federal; justicia, cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismos protectores de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica, protección de animales; construcciones y edificaciones, vías públicas transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento, previsión social; fomento cultural; cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de esta Constitución, y
- h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quién podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los

representantes presentes en la sesión el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

- a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por el mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.
- b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República.
- c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;
- d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;
- e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de encargo de representante popular previo a la fecha en que

- rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;
- f) El ciudadano que ocupe el cargo del Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;
 - g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen las leyes.
Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser referendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;
 - h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución y por violaciones a las leyes a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales, y
 - i) El Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el Orden Público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por los demás miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso;

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos en el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el pleno de la Asamblea de Representantes. Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrá ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes.

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes. Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán;

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;
- b) Las bases para establecer coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación, y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones".⁴⁶

Por otra parte, debemos señalar, que la reforma que sufrió el artículo 44 constitucional pretendía, según se desprende de la exposición de motivos, "sentar las bases para sustentar la participación de los habitantes de la ciudad de México en la integración de los órganos específicos para su gobierno a la vez que se

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit., págs. 1115 a 1125.

reconoce una aspiración histórica de pertenencia, sin afectar al sistema federal, en el distrito sede de los Poderes de la Unión".⁴⁷

Una vez aprobada la reforma, y con base a la pretensión que se establece por el Ejecutivo Federal, en su exposición de motivos, el artículo 44 constitucional quedó como a continuación se señala:

"Artículo 44. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

En relación con la reforma de este artículo el Maestro Emilio O Rabasa señala que estas reformas terminan con las ambigüedades que pudieran prestarse a confusión, al establecer con claridad las siguientes definiciones: la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y, por último, capital de los Estados Unidos Mexicanos. Con ello, apunta el Maestro, se eliminan para siempre dudosas o contradictorias interpretaciones ya sean jurídicas o políticas en torno a la naturaleza jurídica del Distrito Federal.⁴⁸

Por otra parte, antes de las reformas constitucionales de 1993, la fracción VI del artículo 73 otorgaba al Congreso de la Unión una competencia legislativa muy amplia y, en cambio, a la Asamblea de Representantes sólo se le otorgaba la facultad reglamentaria. Además, en esta fracción se regulaba todo lo referente al ejercicio del gobierno del Distrito Federal.

Las reformas al artículo 73 fueron, como ya lo señale, unas de las principales, en cuanto a la reforma del Distrito Federal, ya que la fracción VI de este artículo facultaba al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,

⁴⁷ "INICIATIVA DE LEY". Ob. Cit., pág. XVII.

⁴⁸ O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. "MEXICANO ÉSTA ES TU CONSTITUCIÓN". 11ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 173.

además de otorgarle la facultad de legislar en todo lo relativo a ciudad de México, estableciendo la obligación de respetar lo expresamente reservado a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es decir, con la reforma de 1993 se confiere a la Asamblea de Representantes facultades legislativas y ya no sólo reglamentarias. Además, ya no es la fracción VI de este artículo la que establece los lineamientos para el gobierno del Distrito Federal, ya que ahora era el artículo 122 de nuestra Constitución el que establecía las bases y los lineamientos a los cuales debe de ceñirse el gobierno del Distrito Federal. De esta manera, la fracción VI del artículo 73 constitucional se redujo para quedar como a continuación se señala:

"Artículo 73. El congreso tiene facultad: VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes".

Como ya se señaló, las reformas a estos artículos constitucionales fueron la parte total de la reforma del Distrito Federal, sin embargo aún faltaba mucho para alcanzar la verdadera democracia en la ciudad capital, ya que la participación que se le concedía al Presidente de la República en torno al nombramiento del Jefe del Distrito Federal seguía siendo excesiva.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar, lo que en torno al tema nos comenta Jaime Cárdenas Gracia quién señala: "la reforma en su conjunto implica una gran limitación a las atribuciones que anteriormente tenía el presidente. Tanto por lo que ve el sistema semiparlamentario para la designación del Jefe del Distrito Federal, como respecto a las facultades legislativas de la Asamblea y en cuanto a los obstáculos para la remoción del jefe del Distrito Federal..."⁴⁹

⁴⁹ Cardenas Gracia, Jaime. Artículo 122 constitucional verio en: "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO", Tomo XI, ob. cit., pág. 665.

De esta manera, podemos concretar la reforma política del Distrito Federal aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 25 de octubre de 1993.

VI.- ANALISIS DEL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA DE 1996.

Después de la reforma de octubre de 1993, el artículo 122 volvió a ser modificado, ya que el día 31 de diciembre de 1994 fueron publicadas en el "Diario Oficial" las reformas correspondientes a la fracción VII. En esta ocasión las reformas se aplicaron al Poder Judicial del Distrito Federal.

En primer lugar, mediante esta reforma, se establecieron los impedimentos para poder desempeñar el cargo el de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; además, se estableció la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, su integración, sus funciones y facultades y la duración de sus miembros. De igual forma, se estableció que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal sería el órgano encargado de la administración, vigilancia y la disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los juzgados y de los demás órganos judiciales. De esta manera se concretan las reformas a la fracción VII del artículo 122 constitucional, la cual regula al Poder Judicial del Distrito Federal.

En 1995 el Ejecutivo Federal y los partidos políticos con presencia en el Congreso de la Unión, acordaron establecer un mecanismo de diálogo conocido como Mesa Central para la Reforma Política del Estado. Todo ello con la finalidad de aportar su esfuerzo para contribuir a la reforma de las instituciones políticas de nuestro país.

Una vez acordado lo anterior, se formaron mesas específicas de análisis para los temas de reforma electoral federal y de reforma política del Distrito Federal. Estos trabajos permitieron que el día 25 de julio de 1996 fuera presentada una propuesta de reformas y adiciones, en materia electoral y del Distrito Federal, a la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha propuesta fue presentada por el Presidente de la República.

Por lo que respecta a la reforma política del Distrito Federal, la iniciativa presentada, dedica los cinco primeros apartados del artículo 122 para enunciar y deslindar la competencia y las atribuciones que le corresponden a los Poderes Federales y a los poderes locales en el Distrito Federal. Establece que las autoridades locales en el Distrito Federal son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Esta iniciativa establece las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal, respecto al Distrito Federal; además establece las bases a las que deberá sujetarse la expedición del Estatuto de Gobierno, y se señala las bases que regulan la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

La finalidad del nuevo texto que propone esta iniciativa, para el artículo 122 constitucional, según se desprende de la exposición de motivos, es "preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República, acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos, y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los Poderes de la Federación y las autoridades locales. Todo ello con el fin de garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta entidad federativa".⁵⁰

Debemos señalar, que uno de los aspectos más relevantes de la iniciativa presentada es el relativo a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante votación universal, libre, directa y secreta. Otro más, es el relativo a la Asamblea legislativa, a la cual se le otorgan nuevas facultades de carácter local que anteriormente no tenía, destacando entre estas, la facultad para legislar en

⁵⁰ "INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA". Presentada por el Presidente de la República, el día 25 de julio de 1996.

materia electoral en el Distrito Federal y la designación del Jefe Gobierno del Distrito Federal en los casos de faltas absolutas del titular electo.

En lo referente a la administración pública del Distrito Federal, esta iniciativa propone su organización a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, y el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial y la elección de los titulares de los órganos a cargo de estas demarcaciones. Estos son algunos de los aspectos más relevantes de la propuesta de reformas y adiciones al artículo 122 de nuestra Constitución Política. Una vez presentada y analizada la iniciativa, el día 22 de agosto de 1996 fue publicado en el "Diario Oficial" el decreto de reformas y adiciones a los diversos artículos constitucionales, de esta manera, el texto del artículo 122 constitucional quedó como a continuación se señala:

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto De Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezcan el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida en Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

- I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;
- II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64, y 77, fracción IV de esta Constitución;
- III. El partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30 por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;
- IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho

órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor de hacienda y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastro y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- o) Las demás que le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal solo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal. Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su

funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma directa, universal, libre y secreta, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de los funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución.

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los Tribunales de justicia en la entidad y lo emitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; competencia y normas de funcionamiento

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funcionamiento.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal".⁵¹

En el nuevo texto del artículo 122 constitucional se presentan cambios muy significativos, los cuales no habían podido alcanzarse con las reformas constitucionales anteriores, ya que ni las reformas de 1987 ni las de 1993 habían podido establecer en su totalidad los cambios que requiere el Distrito Federal. Sin embargo, las reformas constitucionales de 1996, son un paso más hacia la democratización del Distrito Federal, la cual todavía no se ha podido alcanzar.

Las reformas constitucionales aprobadas, otorgan nuevas facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y señalan la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los Poderes locales en el Distrito Federal; además, establecen por primera vez los lineamientos para la elección del

⁵¹ "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN" publicado el día 22 de agosto de 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Jefe de Gobierno, a la vez que precisa las facultades con que éste contará; y por último, establecen la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.

En relación con la distribución de competencias, entre las autoridades federales y las locales en el Distrito Federal, la reforma derogó lo que en torno a este principio contenía la fracción VII del artículo 73 constitucional, para ahora establecerlo en la primera fracción de la letra "A" del artículo 122 constitucional. De esta manera, se sigue otorgando facultades legislativas al Congreso de la Unión; pero solamente, en todo lo que no esté expresamente conferido a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con la reforma de 1996 se determina con claridad el ámbito de competencias de las distintas autoridades en el Distrito Federal, y es precisamente el artículo 122 en sus letras A, B y C en donde se establecen las atribuciones correspondientes.

El Congreso de la Unión conserva la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno, pero deberá observar los lineamientos que en torno a este punto se señalan en el apartado C del artículo en estudio, en relación con los demás órganos de gobierno en el Distrito Federal.

Por otra parte, con la aplicación de estas reformas, ahora se otorga a la Asamblea Legislativa la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en las materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión. También cuenta con la facultad de indicar los derechos y las obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal y el establecimiento del Consejo de Ciudadanos. Además de contar con la facultad para nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de falta absoluta, y para expedir disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

No obstante lo anterior, el Congreso de la Unión conserva las facultades para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y para dictar disposiciones

generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Uno de los aspectos más significativos de las reformas aprobadas, es el relativo a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que por primera vez éste será elegido mediante elecciones universales y directas. Esto es sin lugar a dudas, la parte medular de la reforma de 1996. De esta manera, el nuevo texto constitucional establece: "el Jefe de Gobierno del Distrito federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre y directa". (párrafo quinto)

Sin lugar a dudas, esta reforma representa un gran avance hacia la democracia en la capital de la República, ya que no sólo se establece la elección, libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino que también podemos elegir por este sistema a los delegados políticos, según se desprende del artículo 10º transitorio, a partir del año 2000.

Por otra parte, esta reforma otorga nuevas facultades al titular del Gobierno del Distrito Federal, entre las que destacan, la iniciativa de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, nombramiento y remoción libre de los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local y, una muy importante, de la dirección de los servicios de seguridad pública conforme a lo establecido por el Estatuto de Gobierno.

Al otorgar nuevas facultades al Jefe de Gobierno, las facultades con que contaba el Presidente de la República se vieron disminuidas, tan es así, que antes nombraba al Jefe del Distrito Federal, ahora esta facultad pasa a los habitantes de la capital. Antes aprobaba el nombramiento o remoción del Procurador de Justicia del Distrito Federal que hiciera el Jefe del Departamento, ahora el nombramiento se sujetará a lo dispuesto por el Estatuto; antes tenía el mando de la fuerza pública y la designación del funcionario que la tuviera a su cargo, ahora se aplica lo dispuesto por el artículo 115 fracción VII constitucional y la designación y

remoción también se sujeta a lo dispuesto por el Estatuto, pero será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quién ejercerá las funciones de dirección.

De esta manera, podemos decir, que las reformas de 1996 disminuyeron las facultades del Presidente de la República, sobre todo las facultades específicas, ya que aún conserva algunas de carácter general como son: enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento que someterá a su consideración el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Además podrá iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, proponer al Senado a quién deba substituir al Jefe de Gobierno en caso de remoción y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

La reforma al artículo 122 también trató lo referente a la materia jurisdiccional, simplificando el texto que se refería a la organización y el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, sobre todo en relación con el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, ya que estableció los principios básicos de su organización y dejó que disposiciones secundarias establecieran su especificación.

De igual forma, debemos señalar, que otro aspecto muy importante que trató la reforma, fue el relativo a la existencia de un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo con plena autonomía para dirimir todas las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, una vez expuestos algunos de los aspectos más significativos de las reformas al artículo 122 constitucional, debemos mencionar lo que en torno a los servicios públicos establece el nuevo texto de dicho artículo. En primer lugar, podemos observar que el párrafo quinto establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será el encargado de la administración Pública en esta entidad, por ello entendemos que será el responsable de la prestación de los servicios públicos que la ley establezca.

Para tales efectos este artículo establece en la letra "C" Base Primera, fracción V incisos g) y k), que en términos del Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa tendrá, entre otras, la facultad de legislar en materia de la Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos. De igual manera, la Asamblea cuenta con la facultad de regular la prestación y concesión de los servicios públicos; y de legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados rastros y abasto, y cementerios.

Más adelante, en la Base Tercera, se señalan los lineamientos a los cuales debe ajustarse el Estatuto de Gobierno, respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal. Estableciendo en su primera fracción que: "Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados"; y en su fracción segunda, establece lo siguiente: "Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en las que se divida el Distrito Federal."

Por último, en relación con los servicios públicos, el artículo 122 en su letra "G" establece la posibilidad de que el gobierno del Distrito federal pueda celebrar convenios para la creación de comisiones metropolitanas, para la realización de acciones conjuntas en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 115, fracción VI de esta misma Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

De esta manera el artículo 122 constitucional establece los lineamientos generales a los cuales deben ceñirse las autoridades del Distrito Federal en torno a los servicios públicos que les sean encomendados, independientemente de lo que se establezca en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en las leyes respectivas.

CAPÍTULO SEGUNDO NOCIONES DEL SERVICIO PÚBLICO

I.- LA IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Los seres humanos tenemos que satisfacer una serie de necesidades mínimas esenciales a nuestra propia existencia. Algunas de éstas son de orden biológico y otras son producto de la civilización. Las primeras requieren ser satisfechas inmediatamente ya que de no hacerlo pondríamos en riesgo la salud o inclusive hasta la vida; este tipo de necesidades es clasificado como esenciales, de cuya satisfacción depende directamente nuestra vida. Por lo que respecta a las necesidades producto de la civilización, pueden ser consideradas como secundarias ya que el hecho de que no sean satisfechas inmediatamente no pone en peligro la salud ni mucho menos la vida.

Lo cierto es, que ya sean esenciales o secundarias éstas requieren ser satisfechas, ya que de ello depende que el ser humano logre alcanzar el equilibrio que se rompe con la existencia de una necesidad. Lo anterior, en razón de que la necesidad es considerada como: " el estado afectivo provocado por la ruptura del equilibrio psicofisiológico que constituye el bienestar"⁵²; por esto, al satisfacer las necesidades los seres humanos logramos obtener el equilibrio deseado; ya que la necesidad es una afección desagradable que requiere ser satisfecha.

Al respecto, el Maestro Sergio Domínguez Vargas señala que: "Quien en determinado momento no siente necesidades vive en un justo equilibrio, logrado entre su propio organismo y el medio que lo rodea, y siente bienestar al estar colocado en un plano de estabilidad"⁵³

⁵² Zamora, Francisco. "TRATADO DE TEORÍA ECONÓMICA". 19ª Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica. , México 1984. pág. 87.

⁵³ Domínguez Vargas, Sergio. "TEORÍA ECONÓMICA". 19ª Edición, Ed. Porrúa S.A., México 2000, pág. 33 y 34.

Las necesidades humanas crecen como consecuencia de vivir en sociedad y en contacto con otros pueblos que han alcanzado niveles más elevados de bienestar material. Las necesidades humanas son por naturaleza ilimitadas y están en constante crecimiento.

En un principio el hombre mismo se bastaba para satisfacer sus necesidades elementales; posteriormente, al evolucionar y entrar en contacto con otros seres humanos sus necesidades se fueron incrementando, a tal grado que ya le resultaba imposible satisfacer las necesidades básicas de él y de los suyos. Por esto, se vio obligado a buscar apoyo en la unión con sus semejantes, lo que le permitió obtener más fácilmente los recursos esenciales para subsistir.

Posteriormente, al surgir organizaciones humanas mejor estructuradas, dentro de estas había quienes específicamente tenían a su cargo la satisfacción de las necesidades colectivas; sin embargo, las necesidades que en un principio eran simples, al transcurso del tiempo y ante la compleja y progresiva evolución de las organizaciones sociales, se fueron transformando hasta llegar a tal punto en su importancia, que el Estado se vio obligado a tomar bajo su tutela, su garantía y satisfacción. Ya no bastaba el hombre por si solo para satisfacer las necesidades de carácter colectivo, por ello, el Estado tuvo que asumir la responsabilidad de dar al pueblo la permanente satisfacción de las necesidades.⁵⁴

Al evolucionar las sociedades humanas lograron que el Jefe, el Cacique, después el Rey y por último el Estado, se viera obligado a buscar los medios para satisfacer las crecientes necesidades de un pueblo cada vez más exigente, es decir, de "servir al público", "servir a todo el pueblo" y fue así que asumieron esa actividad como un "servicio público"⁵⁵, considerando a éste como una actividad

⁵⁴ Pórez de León, Enrique "NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO". 14ª Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1993, pág. 228.

⁵⁵ Gutiérrez y González, Ernesto. "DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO". 1ª Edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1993, pág. 737.

tendiente ha satisfacer las necesidades de carácter colectivo y que se encuentra regulada en un ordenamiento legal.

En razón de lo anterior, las sociedades jurídicamente organizadas a través del Estado, que requieren de ciertos servicios que les son indispensables, buscan la satisfacción por medio de la actividad que realiza el Estado a través de la administración pública, ya que es ésta, como lo señala el Maestro Andrés Serra Rojas, "una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado".⁵⁶

En efecto, muchos de los servicios públicos son prestados a través de la administración pública, sin embargo, ésta no puede cubrir todas las necesidades de la colectividad y es por eso que se han establecido figuras jurídicas, como la concesión, que permiten que bajo la vigilancia del propio Estado, los particulares puedan prestar estos servicios, que la ley señala como factibles de ser concesionados, siempre y cuando cumplan con los requisitos que la propia ley establece.

De lo anterior, podemos observar que al crecer las necesidades de la colectividad, la administración pública resulta insuficiente para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos, por lo que se ve obligada a otorgar concesiones a los particulares con la sola finalidad de que las necesidades que la colectividad presente sean satisfechas de una u otra manera.

La forma en que las actividades tendientes a satisfacer las necesidades colectivas, han llegado a ser consideradas como servicios públicos, estriba en el reconocimiento que el Estado hace de tales actividades, estructurando un ordenamiento especial que regula su configuración y funcionamiento, es decir,

⁵⁶ Serra Rojas, Andrés Ob. Cit., pág. 108.

instituyendo en un orden normativo tales actividades y regulando jurídicamente su adecuada prestación.

El servicio público puede no tener mayor "interés público" que el que reviste la actividad privada de los particulares, pues la razón de su existencia aparece solamente configurada por la forma y oportunidad de su regulación, es decir, de su erección por la ley.⁵⁷

Si bien es cierto, que la importancia de los servicios públicos desde un punto de vista jurídico, estriba en el reconocimiento legal de determinadas actividades, también es cierto que desde un punto de vista social, su importancia radica en el hecho de que tales actividades tienen por finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas.

En nuestra sociedad resultan imprescindibles los servicios que presta el Estado, no podemos pensar en que, en una ciudad como la nuestra, se pueda alcanzar un desarrollo adecuado sin la existencia de los servicios públicos. Si no contáramos con servicios públicos por ejemplo: el de suministro de agua potable, recolección de basura, alumbrado público o transporte público, sería casi imposible el funcionamiento de la ciudad y con ello, se estancaría el desarrollo de los habitantes. En realidad en nuestra ciudad es de vital importancia contar con servicios públicos adecuados, que permitan un armónico desarrollo de nuestra sociedad. No podemos imaginar, que una ciudad que pretenda obtener un desarrollo cultural, político o económico pueda alcanzarlo sin la existencia de éstos.

Podemos concluir entonces, que las actividades que tienden a satisfacer las necesidades de la colectividad y que han sido reconocidas por el Estado como un servicio público, revisten una gran importancia para el desarrollo de la sociedad, por ello, es indispensable su prestación ya sean que el Estado mismo, a través de

⁵⁷ Canasi, José. "DERECHO ADMINISTRATIVO II". Reimpresión, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1984, pág. 2.

la Administración Pública, realice dichas actividades o bien que sean los particulares autorizados, quienes desarrollen esta actividad. El hecho es, que no importa que sea el Estado o un particular quien satisfaga las necesidades colectivas o generales, sino que tales necesidades sean cubiertas de una u otra manera.

II.- CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

La noción de servicio público surgió en el derecho francés con la finalidad de establecer la separación de competencias entre autoridades administrativas y judiciales. Uno de los precedentes más importantes es la tesis sobre la autonomía del derecho administrativo formulada por el Tribunal de Conflictos de Francia, el 8 de febrero de 1873, en un juicio promovido por el padre de un joven llamado Agnes Blanco, quien fue lesionado por un carrito de una fábrica de tabacos del Estado, en el que se resolvió que por tratarse de una lesión provocada en el ejercicio de un servicio público, el Estado debía responder por los daños causados.⁵⁸

En el caso de Agnes Blanco se sostuvo que los daños causados tenían origen en actividades de servicio público y con ese apoyo se resolvió la competencia a favor de los tribunales administrativos y además se consideró que:

"... la responsabilidad que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los individuos que emplea en el servicio público, no puede estar regulada por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre particulares..."⁵⁹

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", 16ª Edición actualizada, Ed. Porrúa, México, 2002, págs. 984 y 985.

⁵⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO". 7ª Reimpresión, Ed. Limusa, México, 1997, pág. 206.

Luego entonces, la noción de servicio público surge a consecuencia de la interpretación realizada por el Tribunal de Conflictos, quién solamente tenía la finalidad de establecer la competencia entre autoridades administrativas y judiciales y no pretendía determinar propiamente un concepto.

a) DEFINICIÓN DOCTRINAL DEL SERVICIO PÚBLICO

El tema del servicio público ha sido ampliamente estudiado, tanto por la doctrina francesa, como por grandes juristas de diferentes nacionalidades; sin embargo, a pesar de los amplios estudios que al respecto se han realizado no se ha podido establecer un criterio uniforme al momento de definir este concepto.

Muchos autores han aportado valiosas consideraciones en torno al tema, y también han expuesto su definición personal, razón por la cual existen un sin fin de definiciones, lo cual dificulta en cierta manera, la completa exposición de cada uno de los conceptos aportados. Por lo anterior, en el presente inciso expondremos solamente algunas opiniones, que a juicio personal han sido de las más trascendentes para el estudio del tema.

Antes de explicar los diferentes conceptos doctrinales, es oportuno señalar lo establecido en el diccionario respecto a los términos de "servicio" y "público", con la sola finalidad de tener un margen etimológico de referencia al analizar el tema en cuestión.

- "Servicio (del latín *servitium*). Acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona, utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.";
- "Público (del latín *públicus*), significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado,

perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.⁶⁰

Esto es lo que el diccionario de la Real Academia Española señala en torno a los términos que estudiamos en el presente capítulo. Ahora señalaremos lo que la doctrina ha establecido al respecto.

Sin lugar a dudas, es difícil precisar un concepto único de Servicio Público ya que cada una de las posturas que la doctrina aporta depende en cierta manera, de la posición en que se colocan los tratadistas frente al Estado. No obstante la dificultad que se presenta, es indispensable entender la noción de servicio público; en primer lugar por la importancia que éste representa para el derecho, en especial para el derecho administrativo y en segundo lugar, por que es un tema que se trata con mucha frecuencia en nuestra vida diaria, y por ello, es indispensable que precisemos la noción que en torno al tema se desprende de la doctrina.

Uno de los principales exponentes de la doctrina francesa fue sin lugar a dudas, el gran jurista León Duguit representante de la Escuela Realista, y para quién el servicio público constituye el fundamento esencial del derecho público; desde este punto de vista, define al servicio público como:

"Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, por lo que el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social y que es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente más que con la intervención de la fuerza gubernamental".⁶¹

⁶⁰ "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA", Real Academia Española, 22ª Edición, Ed. Espasa Calpe S.A., Madrid, España. 2001, pág. 1856 y 2055

⁶¹ Duguit, León. "LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO". Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina 1975, pág. 37.

Por su parte, Gastón Jeze continuador de la escuela realista o del servicio público, considera a éste como la piedra angular del derecho administrativo. Este autor no establece un concepto propiamente hablando; pero considera que el hablar de servicio público equivale a decir: "Que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos, sin que ningún obstáculo insuperable de origen jurídico pueda oponerse."⁶²

Por lo que respecta a la postura de Duguit y Jeze, estas son consideradas dentro de las teorías que conciben al servicio público como toda la actividad que realiza el Estado; por ello, estas posturas han sido ampliamente criticadas, ya que otorgan el alcance máximo a la actividad del Estado, abarcando y confundiendo lo que es función pública y servicio público, ya que lo primero es general y abstracto y lo segundo materializa y concreta la voluntad del Estado. Si consideráramos adecuadas las posturas de estos autores hablaríamos entonces, de que el Estado es un conjunto de servicios públicos, opinión que no compartimos.

Debido a la importancia del tema, su estudio ha rebasado fronteras territoriales para ser tratado en muchos lugares del planeta. México es uno de los países en donde gran cúmulo de estudiosos de la ciencia jurídica ha analizado ampliamente el tema en comento. Así pues, señalaremos algunos conceptos de servicio público que los juristas mexicanos han aportado, no sólo a la doctrina nacional, sino a la doctrina internacional.

El Maestro Ernesto Guliérrez y González, al hacer referencia sobre el concepto de servicio público señala que: servicio viene de servir y servir significa estar al servicio de otro; público es lo perteneciente a todo el pueblo tanto un particular

⁶² Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO", 39ª Edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1999. pág. 22.

como el Estado, una Entidad Federativa o un Municipio. Este autor define al servicio público en sus dos sentidos, es decir, en sentido estricto y en sentido amplio. En el sentido amplio o **lato sensu** considera al servicio público como: "la actividad especializada que desarrolla una persona para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva, mientras subsistan". En sentido restringido o **estricto sensu**, considera al servicio público como: "la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por sí directamente, ya indirectamente por medio de una persona empresa, para dar satisfacción mediante prestaciones concretas continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras subsista".⁶³

Por su parte, el Doctor Gabino Fraga, quien después de hacer un análisis exhaustivo de lo expuesto por la doctrina francesa, señala que se puede entender al servicio público como: "Una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".⁶⁴

De igual forma, el Doctor Andrés Serra Rojas, ha expuesto su opinión en torno al estudio del concepto de servicio público. Para este autor la noción de servicio público comprende una parte de la actividad de la administración pública y considera que se realiza en limitados aspectos de los otros poderes. Luego de hacer estas anotaciones señala al servicio público como: "una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar- de una manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".⁶⁵

⁶³ Gutiérrez y González, Ernesto Ob. Cit., pág. 182 y 184

⁶⁴ Fraga, Gabino Ob. Cit., pág. 24.

⁶⁵ Serra Rojas, Andrés. Ob.Cit. pág. 110.

Por último, señalaremos lo que en relación con el tema estudiado, expone el Doctor Miguel Acosta Romero, quién después de haber realizado un estudio minucioso, aporta su valiosa opinión y señala que el servicio público es: "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante la concesión)".⁶⁶

Algunos representantes de la doctrina de Argentina consideran que el concepto de servicio público está en crisis, debido a las vaguedades que presenta y por la aparición de actividades que son muy próximas a lo que es el servicio público. Para algunos exponentes de esta doctrina resulta ya inútil el buscar un concepto; sin embargo consideran al servicio público en un concepto amplio y otra parte en un sentido restringido. Por ejemplo: para el Maestro Juan Francisco Linares el servicio público es "la prestación obligatoria individualizada y concreta de cosas y servicios, para satisfacer necesidades colectivas y primordiales de la comunidad, ya directamente por la Administración, ya por medio de particulares: en ambos casos bajo un régimen de derecho público".⁶⁷

Este autor forma parte de la doctrina Argentina que define al servicio público desde un punto de vista restringido y considera que su concepto se aplica a las actividades que de manera formal las leyes no las considera como servicio público; pero que se encuadran en lo señalado en su concepto.

Una vez expuestos, algunos de los muchos conceptos, que en relación con el controvertido tema del servicio público, han señalado diversos estudiosos de la materia tanto nacionales como extranjeros, podemos observar que ni en los brillantes exponentes de la Escuela Realista o del servicio público existe un mismo

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pág. 990.

⁶⁷ Linares, Juan Francisco. "DERECHO ADMINISTRATIVO". 1ª Reimpresión, Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2000, pág. 509.

concepto, ya que mientras para Duguit la característica principal radica en que dichas actividades sólo pueden ser realizadas por el Estado, mientras que para Jeze la característica estriba en el régimen jurídico aplicable.

Por lo que respecta a las posturas de nuestra doctrina, podemos observar en primer término, que todos siguen una tendencia homogénea, ya que consideran al servicio público como una actividad realizada por el Estado, y por excepción por los particulares; y, que dicha actividad se establece previamente en un cuerpo normativo, además de que tal actividad tiene como finalidad la satisfacción de necesidades colectivas. Observamos así la gran uniformidad que existe en nuestra doctrina, lo que nos permite establecer la marcada tendencia de nuestros juristas. En mi opinión el servicio público es: una actividad técnica que tiende a satisfacer necesidades colectivas o generales, realizada por el Estado o por los particulares y que se encuentra prevista y regulada en un ordenamiento legal.

Es una actividad ya que se trata de la acción que realizan los sujetos en forma concreta, es decir, se materializa dicho obrar. Es técnica ya que para su realización se requiere de ciertos conocimientos esenciales y especiales que le dan esa connotación.

Ya se ha señalado que el servicio público tiene como finalidad la satisfacción de necesidades de carácter colectivo o general, es decir, una forma de darle satisfacción a las afecciones psicofisiológicas que presenta un grupo de personas, es mediante los servicios públicos, ya que éstos surgen a raíz de la existencia de necesidades en una colectividad de determinado lugar. Podemos decir entonces, que la existencia de los servicios públicos es inherente a la existencia de las necesidades de la colectividad ya que una vez que desaparezcan dichas necesidades forzosamente se extinguiría el servicio público que se creó para darles satisfacción.

Generalmente el Estado era quien prestaba los servicios públicos, ya que era el más interesado en que las necesidades fueran satisfechas, con la finalidad de

conservar el orden social; sin embargo, el constante cambio de las instituciones jurídicas y la evolución de las organizaciones humanas y con ello el aumento de las necesidades y la demanda de más y mejores servicios, han obligado al Estado a la creación de figuras jurídicas que permitan que los particulares puedan prestar los servicios que se reclaman, y que resultan tan difíciles y en ocasiones tan costosos que impiden al propio Estado su adecuada prestación.

En la actualidad, en nuestro país existen diversas figuras jurídicas que permiten a los particulares la prestación de determinados servicios que anteriormente eran de exclusividad para el Estado. Ahora, cualquier particular interesado en la prestación de un servicio público, solicita al Estado su autorización ya sea vía licencia, permiso o concesión. Luego entonces, los servicios públicos son prestados por el Estado y por cualquier particular, siempre y cuando cumpla con los requisitos que establece el ordenamiento legal que trata lo relativo al servicio público que se pretende realizar.

Otro punto importante dentro del concepto del servicio público es lo relativo al régimen jurídico aplicable. Algunos autores como Jeze, consideran que el régimen jurídico constituye la nota característica del servicio público, y en cierta manera tiene razón, ya que para que una actividad sea reconocida como servicio público es indispensable la existencia de un ordenamiento legal que la reconozca como tal, y la instituya en un orden normativo que establezca la forma y requisitos para su realización. Así pues, la existencia de un régimen jurídico, al igual que la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, son requisitos indispensables para la conformación y existencia de un servicio público.

Es evidente que la tendencia que sigue nuestra doctrina, ha influido de alguna forma en las disposiciones legales que en nuestro país regulan lo relativo a los servicios públicos. En ese contexto analicemos ahora la definición legal que encontramos en nuestro orden jurídico.

b) DEFINICIÓN LEGAL DEL SERVICIO PÚBLICO

Ya hemos señalado en repetidas ocasiones la importancia que implica el satisfacer las necesidades que la colectividad demanda, y que ello en muchas ocasiones se realiza a través de los servicios públicos. También hemos apuntado que las actividades que tienden a satisfacer dichas necesidades, adquieren el carácter de servicio público cuando son consideradas como tal por un ordenamiento legal.

Ahora nos corresponde analizar el significado de servicio público en nuestra legislación. Podemos apreciar que en muchas ocasiones aparecen los términos de dicho concepto en un sin fin de disposiciones legales en nuestro país. Nuestra Constitución, por ejemplo, utiliza los términos aquí estudiados en muchas de sus disposiciones. A continuación señalamos algunos:

Artículo 5º. - "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofenda los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privada del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

Más adelante el mismo artículo en su párrafo 4º nos señala que: "En cuanto a los **servicios públicos**, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y de los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta..."

El propósito fundamental del presente artículo es garantizar que el hombre o la mujer podamos libremente escoger nuestro medio de sustento o la actividad que nos acomode, siempre y cuando dicha actividad sea lícita, es decir, que no sea

una actividad que vaya en contra de la ley; además pretende garantizar que salvo por sentencia judicial, no sean privados del fruto de su trabajo.⁶⁸

Además en este artículo se señala, la obligación que tenemos como mexicanos de prestar algunos servicios públicos en favor de nuestra comunidad. Dicha obligación se encuentra contenida en el párrafo cuarto ya explicado con antelación en el presente punto de estudio.

Otro artículo constitucional que hace mención a los servicios públicos es el 27 en su fracción VI, señalando lo siguiente: "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los **servicios públicos...**"

En este artículo observamos como se faculta en igualdad de circunstancias a los Estados y el Distrito Federal, al igual que a los municipios para poder adquirir los bienes raíces, que necesiten para poder prestar los servicios públicos que les son encomendados por mandato legal. Los Bienes raíces, podemos decir que son: las tierras, edificios, caminos, construcciones y minas y los adornos, artefactos o derechos, a los cuales atribuye la ley consideración de inmueble.

El artículo 28 establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria".

Posteriormente, el mismo artículo en su párrafo noveno hace alusión a los *servicios públicos* señalando que: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general concesionar la prestación de los **servicios públicos** o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo

⁶⁸ Rabasa O., Emilio y Caballero, Gloria. Ob. Cit. pág. 50.

las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitaren fenómenos de concentración que contraríen el interés público". Y más adelante nos señala que la sujeción a regímenes de *servicio público* se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley.

Como principio general este artículo prohíbe los monopolios. Existe monopolio cuando en un mercado dado, una persona o grupo reducido y coordinado de personas se sitúan en posición de único oferente o vendedor (constituyendo así el monopolio de oferta) o también de único demandante o comprador.

"Monopolio es toda situación de un mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta, dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta tras eliminar a todos sus competidores o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen".⁶⁹

Hay ciertas actividades que, por su importancia social, deben ser tratadas monopólicamente. Pero en ese caso, esos monopolios están estrictamente reservados al Estado y se encuentra listados de manera expresa en el párrafo cuarto de este artículo.

Por otra parte, el mismo artículo 28 prohíbe también los estancos y las exenciones de impuestos. Por estanco se puede entender que es: "el embargo o prohibición del curso o venta libre de algunas cosas, o el asiento que se hace exclusivamente para reservar exclusivamente las ventas de mercancías, o géneros, poniendo los precios a que fijamente se hayan de vender".⁷⁰

⁶⁹ Kaplan, Marcos. "MONOPOLIO" verlo en: "NUEVO DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO". 15ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo I-O, México, 2001, pág. 2151.

⁷⁰ "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". Ob. Cit pág. 991.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

Por último prohíbe la exención de los impuestos, es decir, que ninguna persona puede quedar libre de cumplir con las obligaciones fiscales que se han establecido para todos los contribuyentes. "Existe exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias o se condonan en forma privativa los impuestos ya causados".⁷¹

El artículo 73 establece las facultades del Congreso y en su fracción XXV nos señala que el Congreso tiene facultades para "establecer organizar y sostener, en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas y observatorios y demás institutos concernientes a la cultura en general de los habitantes de la nación, y legislar lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente, entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese **servicio público**, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República."

Podemos observar, que la esencia de esta fracción es otorgar la facultad al Congreso para que éste pueda legislar en todo lo relativo a los servicios públicos educativos, tratando de garantizar así que la educación, en todos sus niveles sólo pueda ser reglamentada por el Congreso General y no quede a libre determinación de las autoridades estatales, con la finalidad de uniformizar en todo el país el servicio público relativo a la cultura y la educación.

El artículo 115 establece que los Estados deben adoptar en su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo y popular; además señala como

⁷¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "EXCENCIÓN FISCAL", verlo en: "NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO". Tomo D-H, Ob. Cit., pág. 1623.

base de la división territorial al Municipio libre. Más adelante en su fracción III, párrafo primero señala que: "Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes **servicios públicos**";

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Con claridad el presente artículo, atribuye al Municipio la obligación de realizar los servicios públicos elementales y además faculta a las legislaturas locales para determinar los demás servicios públicos que consideren necesarios para el adecuado desarrollo de sus entidades.

Por último, el artículo 132 señala que: "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al **servicio público** o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva".

Este artículo permite observar el respeto que la Constitución establece en torno a la soberanía de los Estados, obliga al Gobierno Federal a solicitar permiso a las

legislaturas estatales para adquirir, dentro de sus respectivos territorios, bienes inmuebles, con el propósito de dedicarlos a los servicios públicos o al uso común. Los bienes destinados a un servicio público son, entre otros los palacios destinados a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los inmuebles para uso de las secretarías de Estado, departamentos y otras dependencias; se equiparan a estos las iglesias y templos abiertos al público.⁷²

Estos son algunos, de los Artículos que se encuentran en nuestra Constitución y que hacen alusión al servicio público. Debemos señalar que al utilizarse en estos artículos los términos de "servicio público", se hace referencia a la noción que señala gran parte de nuestra doctrina, es decir, a la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de la sociedad; sin embargo, nuestra Carta Magna también utiliza con frecuencia las palabras, servicio público o servidor público, pero en estos casos, sólo para hacer referencia al trabajo a favor del Estado entendiendo por éste el concepto más alto.⁷³

En nuestro país, además de nuestra Constitución, existen muchas otras leyes que recogen el concepto de servicio público, tal es el caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación en la cual se considera a los servicios de transporte ya sea en carretera, por ferrocarril, por vía aérea, marítima, tanto de carga como de personas, como servicio público.

La Ley de la Industria Eléctrica también establece, como servicio público, la generación y distribución de energía eléctrica. De igual manera las leyes locales y municipales regulan los servicios públicos previstos en el Artículo 115, fracción III, párrafo 1º de la Constitución.

No obstante que muchas disposiciones legales recogen la expresión de "servicio público" ninguna de éstas establece un concepto propiamente de lo que significan dichas palabras; pero para entender lo que significan realmente estas palabras,

⁷² Rabasa O., Emilio y Caballero, Gloria. Ob. Cit. pág. 398-399.

⁷³ Idem, pág. 899.

para nuestra legislación basta con señalar, lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, en donde encontramos una definición de lo que es servicio público.

Así pues, señalaremos lo que significa el servicio público para la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual en su artículo 3º, fracción XIII, establece que para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público: "la actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo".

De la misma manera, debemos anotar lo que al efecto establece la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, la cual señala:

Artículo 128. - " Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones."

Podemos observar como los legisladores adoptan en cierta forma, la postura que se ha establecido doctrinalmente en torno a la definición del servicio público. Observamos con claridad que los principales elementos integrantes del concepto estudiado, que se observan en la doctrina, también se observan en la legislación ya que los preceptos legales que lo definen cuentan con los elementos esenciales que han señalado los estudiosos del derecho.

III. ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

Al hablar de los elementos del servicio público nos referimos a todos aquellos que integran en forma general los conceptos que hemos estudiado en puntos

anteriores. En mi opinión los elementos que integran al servicio público son los siguientes:

A.- Una actividad técnica. Al mencionar este elemento como parte integrante del concepto, debemos apuntar que se trata de una acción que realizan los sujetos y no se trata de un órgano ni de un sistema normativo, como lo señalan algunos autores extranjeros.

B.- Finalidad de satisfacer necesidades de carácter colectivo. Generalmente todos los autores coinciden en este punto al aceptar que esta actividad técnica persigue la satisfacción de una necesidad colectiva o general; pero debemos señalar que no tiende a satisfacer todas las necesidades que la colectividad puede presentar, sino sólo aquellas que estén establecidas en la ley, por ser éstas de interés para el Estado.

C.- Mediante prestaciones concretas o individualizadas; esto implica que de la actividad que realice el Estado se vean beneficiados, de forma directa o indirecta, los destinatarios para quienes fue considerada dicha actividad como un servicio público, es decir, al beneficiarse la colectividad en forma directa se concretiza la voluntad del Estado.

D.- Realizada por el Estado y en ocasiones por los particulares. Como ya lo mencionamos, originalmente el Estado es quién tiene la facultad de determinar cual actividad es considerada como servicio público, siempre y cuando lo establezca en un ordenamiento normativo; pero también tiene la obligación de cumplir con determinados servicios públicos que son inherentes a los fines del Estado (defensa nacional, policía, justicia); sin embargo, la propia ley establece cual actividades por excepción puede ser realizadas por los particulares mediante un instrumento jurídico que lo permite, dicho instrumento lo conocemos como la "Concesión".

E.- Regulada por un orden jurídico especial; ya hemos señalado que para que una actividad sea considerada como un servicio público es necesario que se encuentre establecida en un ordenamiento legal que así lo establezca. Luego entonces, se requiere de un ordenamiento normativo especial que establezca los lineamientos a los que deba ceñirse la prestación de determinado servicio.

Por otra parte, debemos señalar que debido a la gran cantidad de opiniones doctrinales y a la constante transformación de las instituciones jurídicas, la doctrina ha establecido algunos elementos constitutivos del servicio público, es decir, son elementos que, desde un punto de vista doctrinal, son indispensables para la configuración del propio servicio público. Así pues, para el Doctor Andrés Serra Rojas el servicio público debe contener los siguientes elementos:⁷⁴

- a) Generalidad. Esto significa que todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos;
- b) Uniformidad o igualdad. Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos que señala la ley;
- c) Continuidad. El servicio público no debe de interrumpirse;
- d) Regularidad. El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas;
- e) Obligatoriedad. Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio;
- f) Persistencia. Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes;
- g) Gratuidad del servicio. El servicio público debe ofrecerse al público sin idea de lucro. Efectivamente, los servicios públicos se caracterizan por que su prestación se realiza alejada de la idea de obtener un lucro o ganancia; sin embargo el desmedido crecimiento de la población y con ello la demanda de más y mejores servicios, ha propiciado que tanto el Estado como los

⁷⁴ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pág. 113

particulares tengan que establecer determinadas tarifas para poder seguir prestando el servicio. El tema de la gratuidad es seriamente cuestionado, ya que generalmente los servicios públicos concesionados son prestados con un ánimo de lucro pues es evidente que quién los presta persigue obtener una ganancia, desvirtuando con esto el elemento del servicio público llamado "gratuidad". Tan es así que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el siguiente:

"Servicios Públicos, Derechos de los Usuarios.- La justificación de las órdenes para cobrar, en ciertos límites y circunstancias, derechos por la prestación de un servicio el particular que considere inconstitucional la orden de cobro, puede sencillamente abstenerse de solicitar el servicio; lo correcto es considerar que los gobernados tienen derecho de exigir la prestación del servicio y la consiguiente obligación de pagar los derechos respectivos, siempre que éstos hayan sido decretados de conformidad con la Constitución y con las leyes secundarias aplicables".
Volumen XXXI, Primera Parte, Pág. 92. Sexta Epoca. Amparo en Revisión 574/1947 Salvamentos y Remolques, S. A. Unanimidad de 15 Votos.

El Doctor Andrés Serra Rojas señala que las prestaciones proporcionadas por el servicio público pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

- Prestaciones de orden material, como la distribución de gas, de electricidad, de mercancías, de transporte de personas y de conducción de mercaderías, etcétera.
- Prestaciones de orden financiero, como el suministro de crédito, el régimen de seguros, el régimen de fianzas, la asistencia pecuniaria, etc.
- Prestaciones de orden intelectual o cultural, como la enseñanza, en todos sus grados y formas; la formación estética, la educación física, etc.

El autor señala, que en estas prestaciones se condensan los propósitos del servicio público o sea su finalidad, su procedencia, sus características y su regulación.⁷⁵

Existen otras opiniones que señalan diversos elementos integrantes del servicio público, por ejemplo para León Duguit, los elementos del servicio público consisten esencialmente en la existencia de una obligación de orden jurídico que se impone a los gobernantes, es decir, a aquellos que de hecho tienen el poder de un país dado, obligación de asegurar sin interrupción el cumplimiento de cierta actividad⁷⁶

Estas son sólo algunas opiniones respecto a los elementos integrantes del servicio público; pero creemos que son suficientes para poder entender en forma clara como es que se integra tanto conceptual como doctrinalmente, el concepto aquí estudiado.

IV. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Al tratar de establecer una clasificación de los servicios públicos, debemos apuntar previamente, que la mayoría de las clasificaciones que nos presenta la doctrina atiende a criterios subjetivos, respecto a cuáles son las bases más sólidas para lograr una clasificación adecuada, y acerca de los puntos de vista que servirán para realizar dicha clasificación.

Uno de los principales juristas nacionales que aborda ampliamente el tema de la clasificación de los servicios públicos es, indudablemente el Doctor Andrés Serra Rojas, quién señala la siguiente clasificación:

- a) Servicios Públicos federales. Por lo que se refiere a los servicios públicos federales, su naturaleza se determina por las facultades de los órganos

⁷⁵ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pág. 114.

⁷⁶ Duguit, León, Ob. Cit. pág. 31.

federales. El planteamiento de este problema es semejante a la determinación de la competencia en determinadas materias como impuestos, turismo, forestal, vial y otros.

A su vez los servicios públicos federales pueden ser clasificados en:

- Exclusivos, con el carácter de monopolios como en el caso del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, energía eléctrica y los diversos casos que señala el artículo 28 de la propia Constitución, correos y telégrafos y banco único de emisión.
 - Concurrentes con los particulares, es decir, siendo de la competencia federal, el Estado puede organizar los servicios, atendiéndolos directamente o concesionándolos a los particulares. Los servicios de radiodifusión y teléfonos, se manejan por los particulares de acuerdo con sus respectivas concesiones. En los servicios públicos en manos de los particulares éstos se rigen, en sus relaciones privadas por el derecho común, pero el servicio público se gobierna por un principio de orden público.
 - Concurrentes con las demás entidades. Hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal, y pueden ser atendidas por las autoridades federales, locales y municipales: educación pública, turismo, salubridad, caminos, etc.
- b) **Servicios Públicos de las entidades federativas.** El propio artículo 124 de la Constitución reserva a las autoridades locales las materias que no sean federales. Las constituciones de los Estados regulan éstas, y forman la competencia de los servicios públicos locales, que deben ser regulados por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados.
- c) **Servicios Públicos Municipales.** Son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan directamente el funcionamiento de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable

y transporte, entre otros. Con relación a los servicios públicos municipales el artículo 115 de la Constitución establece las bases a las que deben sujetarse tales servicios.

- d) Servicios Públicos Internacionales. La creación de estos servicios depende en gran medida a las acciones que se tomen por la Organización de las Naciones Unidas en determinados aspectos que sean de interés común para todas las Naciones. Además los servicios públicos internacionales establecen organizaciones que se rigen por los lineamientos establecidos entre los Estados (problemas de sanidad, educativos, asistenciales entre otros).⁷⁷

Parte de nuestra doctrina considera que la clasificación de los servicios públicos, realizada por el Maestro García Oviedo, es una de las más completas que existen, así pues, el Doctor Miguel Acosta Romero cita la clasificación dada por el gran jurista español antes mencionado, quién clasifica a los servicios públicos de la siguiente manera:

1. - Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.)
2. - Necesarios y voluntarios. Este tipo de servicios depende que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.
3. - Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).

⁷⁷ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. págs. 123 y 124.

4. - Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social).

5. - Por la persona administrativa de quién depende se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico en federales estatales y municipales.

6. - Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden ser uso de ellos(ferrocarriles, correos telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

7. - Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que se aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, los servicios de alumbrado público.

8. - Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

9. -Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado.⁷⁸

Otra parte de la doctrina considera que los servicios públicos se deben clasificar en propios e impropios. Esta opinión ha sido objeto de algunas críticas, sin

⁷⁸ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. págs. 992-993.

embargo algunos autores consideran que dicha clasificación sirve para fijar el campo de acción que existe entre la administración pública y los particulares.

Los servicios públicos propios son los servicios prestados directamente por la administración pública (agua potable, abasto, sistema de transporte eléctrico), o por medio de concesiones (transporte urbano). Mientras que los servicios públicos impropios satisfacen una necesidad de interés general y corresponde a la actividad privada, regulada por leyes y reglamentos de policía (farmacias, lecherías, carnicerías).⁷⁹

Dentro de la doctrina de nuestro país existen algunos otros autores que analizan la clasificación de los servicios públicos, destacando lo que señala el Maestro Narcizo Sánchez Gómez, quien analiza la clasificación vertida por el Maestro García Oviedo y lo expuesto por el Doctor Andrés Serra Rojas, señalando a la vez su propia clasificación, la cual a manera enunciativa señalamos:

1.- Por las personas que los prestan:

- a) Públicos, y
- b) Privados.

2.- Por las Entidades Públicas que lo regulan, controlan y administran:

- a) Internacionales;
- b) Federales;
- c) Estatales, y
- d) Municipales.

3.- Por su importancia los servicios públicos se clasifican en:

- a) Necesarios, y
- b) Secundarios

⁷⁹ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., págs. 125 y 126.

4.-Obligatorios y potestativos:

- a) Educación primaria y secundaria elemental;
- b) El servicio militar, guardia nacional, servicios electorales, entre otros

5.-Por la forma de aprovechamiento:

- a) Generales o colectivos, y
- b) Particulares o individuales

6.-Por la materia o tipo de necesidad los servicios públicos pueden ser:

- a) Técnicos, operativos o mecánicos;
- b) Intelectuales o profesionales;
- c) Vitales o fundamentales para la supervivencia humana;
- d) Espirituales relativos al culto público, y
- e) Para preservar la seguridad, la salud, la paz y el orden público.⁸⁰

Una vez expuesto lo anterior, se cree pertinente hacer una breve referencia respecto a la diferencia que existe entre servicio público y servicio al público. Probablemente muchos consideren que es irrelevante el establecer la diferencia que existe entre los servicios públicos (generalmente prestados por el Estado y por excepción por los particulares), y los servicios prestados al público (por regla, realizado por los particulares); sin embargo, se considera oportuno hacer algunas anotaciones antes de concluir la exposición de las nociones del servicio público.

Dicho lo anterior, debo mencionar lo que en torno a esta diferencia ha señalado el Doctor Ignacio Burgoa, quién entre otras cosas, nos dice que existe servicio público cuando la actividad en que se traduce, se imputa constitucional o legalmente al Estado para que éste satisfaga de una manera regular una necesidad colectiva.

⁸⁰ Sánchez Gómez, Narciso. "PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". 2ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2000, págs. 54 a 56.

Cuando la realización de una actividad no corresponda normativamente al Estado, sino que sea susceptible de desplegarse por los particulares, tal actividad no configura un servicio público propiamente hablando. No obstante que esta actividad tienda a satisfacer necesidades colectivas o que se realice a favor de la sociedad, ya que estaríamos en presencia de un servicio al público.⁶¹

Ha sido notable en toda la exposición del tema, que un signo característico de los servicios públicos es, sin lugar a dudas, el interés público que éstos persiguen; sin embargo como ya hemos apuntado, el servicio público puede no tener mayor interés público que el que reviste la actividad privada de los particulares, pues la razón de la existencia de estos servicios radica en la forma y la oportunidad en que son regulados por un ordenamiento jurídico.

Esto es, un servicio público se caracteriza esencialmente a diferencia de los demás servicios, por estar establecido en un ordenamiento jurídico especial, que establece las bases y los lineamientos a los cuales deben de ceñirse quienes realicen esta actividad. No es una característica exclusiva de los servicios públicos el interés colectivo, si dicho interés no ha sido considerado por el Estado y establecido en un cuerpo normativo.

Lo importante en un servicio público, además del principio del interés colectivo, que constituye una nota de materialización o concreción, ya que individualiza al beneficiario o usuario, es que el servicio debe ser instituido dentro de un procedimiento especial.⁶²

Así pues, debemos señalar que el servicio público se diferencia del servicio privado nada más que en su regulación, independientemente de su "interés público", ya que también lo tiene la actividad lícita o autorizada por las leyes.⁶³

⁶¹ Burgoa, Orihuela, Ignacio. "DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS INDIVIDUALES Y AMPARO". 6ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 402.

⁶² Canassi, José. Ob. Cit. pág. 2.

⁶³ Idem. pág. 4.

En atención a lo dispuesto por el Artículo 5º Constitucional podemos decir entonces, que en ejercicio de esta garantía cualquier persona puede realizar una actividad, que no este prevista por un ordenamiento especial como un servicio público, y que tienda a satisfacer necesidades de carácter colectivo, siempre y cuando dicha actividad sea lícita y no se señale algún requisito para su prestación. Constituyéndose así una actividad que se traduce en servicio al público.

CAPÍTULO TERCERO

DE LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU BASE
CONSTITUCIONAL

I.- LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

Ya se ha señalado la importancia que tiene para el Estado poder dar satisfacción a las necesidades de carácter colectivo, mediante la prestación de servicios públicos; también se ha expuesto, que dada la magnitud de tales necesidades el Estado se ha visto en la obligación de crear figuras jurídicas que le permitan, de una u otra manera, dar satisfacción a éstas.

Una de estas figuras jurídicas es la concesión administrativa, mediante la cual el Estado permite que los particulares puedan realizar actividades propias de la Administración Pública; pero para poder comprender el significado y la definición de la concesión administrativa, resulta indispensable primero atender a lo que señala el diccionario de la lengua española, en el cual concesión significa: "Negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones".⁸⁴

Se debe señalar también, que la palabra concesión proviene del latín *consesio*, derivada de *concedere*, lo que significa conceder y esto se entiende como dar, otorgar o hacer merced y gracia de una cosa, según lo señala el propio Diccionario de la Lengua Española.

Por su parte, algunos diccionarios especializados, no solamente definen la concesión de manera general, sino que también definen en particular a la concesión administrativa, por ejemplo: el Diccionario Jurídico Mexicano la define

⁸⁴ "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". Ob. Cit., pág. 612.

como "el acto administrativo a través del cual la administración pública concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho de explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público".⁸⁵.

Otro diccionario especializado, define a la concesión administrativa como "un acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio como si fuera realizado por la Administración".⁸⁶

Con la finalidad de que podamos comprender con claridad la definición de la concesión administrativa, resulta indispensable mencionar lo que la doctrina de nuestro país ha expuesto en torno a este tema; sin embargo, se debe señalar que no se mencionan todos los autores que en torno al tema han expuesto su punto de vista; pero baste con los más significativos para poder comprender el significado de concesión en estudio. Así pues, los estudiosos del derecho público en nuestro país han expuesto diversas definiciones de la concesión administrativa, dichas opiniones guardan entre sí una gran similitud, por ejemplo: para el Doctor Gabino Fraga 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 y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado".⁸⁷

Para otros autores como Jorge Fernández Ruiz, las concesiones administrativas son las relativas a la transferencia a particulares del desempeño de actividades propias de la Administración Pública, o a la constitución a favor de ellos de derechos o poderes previstos en el ordenamiento jurídico, de los que antes carecían.

⁸⁵ Nava Negrete, Alfonso. "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA", verto en: "NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO" Tomo A-CH. Ob. Cit., pág. 568.

⁸⁶ De Pina Vera, Rafael. "DICCIONARIO DE DERECHO" 27ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1999. pág. 177.

⁸⁷ Fraga, Gabino. Ob. Cit., pág. 242.

Para el Doctor Andrés Serra Rojas, la concesión administrativa es: "un acto administrativo discrecional por medio del cual, la Administración Pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".⁶⁸

De esta manera, se podrían señalar los conceptos de otros muchos autores, pero baste con los expuestos para comprender a que se refiere o que significan las concesiones administrativas. Se puede observar, que todas las definiciones son coincidentes y no existe gran divergencia en nuestra doctrina, en relación con la concesión administrativa. Podemos concluir, entonces, que esta figura jurídica efectivamente permite a los particulares realizar actividades propias de la administración pública; siempre y cuando cumplan con los lineamientos legales que para ello se establecen y que el otorgamiento de la concesión depende exclusivamente de la autoridad en virtud de ser un acto discrecional de la misma.

Por último, debemos señalar que en la legislación aplicable para el Distrito Federal, existen artículos que establecen la figura de la concesión, así pues, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público para el Distrito Federal, en el artículo 76 define a la concesión como: "el acto administrativo en virtud del cual la Administración confiere a una persona física o moral el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público del Distrito Federal, o en su caso, la prestación de un servicio público, con sujeción a las disposiciones de ésta u otras leyes, así como conforme a la declaratoria de necesidad y al título de concesión respectivo".

Otros artículos en los que se establecen cuestiones relacionadas a la concesión, son el 93 párrafo segundo del Estatuto de Gobierno y el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en los cuales se señala

⁶⁸ Serra Rojas, Andrés "DERECHO ADMINISTRATIVO", (segundo curso), 19ª Edición, Ed Porrúa, México, 1999, pág. 385.

que la prestación de los servicios públicos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno.

II.- DEFINICIÓN DE CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.

De la definición de la concesión administrativa podemos desprender que existen diferentes tipos de concesiones, parte de la doctrina de nuestro país ha clasificado a las concesiones administrativas en tres grupos que son: a) concesiones de obra pública; b) concesiones de explotación de bienes del Estado; y c) concesiones de servicio público. Ahora corresponde definir a la concesión de servicio público, para ello es indispensable señalar lo que algunos exponentes de nuestra doctrina consideran como tal, no sin antes mencionar, que la definición de concesión administrativa incluye también la definición de concesión de servicio público; tal es la importancia para la doctrina mexicana que ha preferido definir específicamente qué es la concesión de un servicio público.

Un exponente de la doctrina de nuestro país, que define a la concesión de servicio público es el Maestro Jorge Fernández Ruiz, quien señala que "se puede entender la concesión de un servicio público como la cesión temporal de su prestación, hecha por la Administración pública a favor de un particular, a efecto de que éste se encargue de ella, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía".⁸⁹

Otro estudioso del derecho administrativo, como lo es, el Doctor Serra Rojas al definir a la concesión de un servicio público es mucho más explícito y permite observar en sus comentarios la inclinación hacia la corriente que considera a la concesión como un acto complejo y de naturaleza contractual y reglamentaria,

⁸⁹Fernández Ruiz, Jorge. Ob. Cit., pág. 246.

además de que sólo se refiere en su definición a la concesión de servicios públicos y no a alguna otra concesión administrativa, de tal manera que la define como "un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual, el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido."⁹⁰

Puede observarse con claridad la convergencia de las ideas de los autores antes expuestos, y debemos señalar que otra parte de la doctrina considera que es suficiente con la definición de concesión administrativa, para entender la de servicio público, ya que la primera abarca todos los tipos de concesiones administrativas incluyendo ésta.

Por su parte, la legislación aplicable en el Distrito Federal también establece una definición de concesión relacionada a los servicios públicos, tan es así que en la Ley de Transporte del Distrito Federal, la concesión se define como: "el acto administrativo por virtud del cual la Administración Pública del Distrito Federal confiere a una persona física o moral la prestación del servicio público local de transporte de pasajeros, mediante la autorización de bienes del dominio público o privado del Distrito Federal y con sujeción a las disposiciones del presente ordenamiento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables."

De esta manera, se debe considerar suficiente, para comprender la definición de concesión del servicio público, lo expuesto por la doctrina y por la legislación aplicable para el Distrito Federal, de tal manera que ha quedado claro que mediante la concesión el Estado, a través de un acto discrecional, permite que los particulares puedan realizar actividades, que le son propias a la Administración Pública. Todo ello con la finalidad de dar satisfacción a las necesidades de

⁹⁰ Serra Rojas. (segundo curso) Ob. Cit., pág. 400.

carácter colectivo que presenta la población y que el gobierno se ha visto imposibilitado para dar cabal cumplimiento.

III.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La naturaleza jurídica de la concesión de los servicios públicos, ha sido ampliamente analizada por los estudiosos del derecho administrativo. Tanto en la doctrina extranjera como en la doctrina mexicana prevalecen tres teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la concesión de los servicios públicos; la primera considera que la concesión es resultado de la celebración de un contrato, entre la Administración Pública y el concesionario, que puede ser una persona física o una persona jurídica colectiva; la segunda teoría, es aquella que considera que la naturaleza jurídica de la concesión de los servicios públicos deviene de un acto unilateral y meramente reglamentario; y por último; la tercera teoría es aquella que considera que la concesión es resultado de acto mixto, compuesto de tres elementos que son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

Analicemos brevemente las tres teorías:

- a) **TESIS CONTRACTUAL.** Como ya se señaló, para los representantes de la teoría contractualista, la concesión es el resultado de la celebración de un contrato entre la Administración Pública denominada concedente y el concesionario persona física o moral. Dentro de esta teoría privan dos posturas, la primera considera que las concesiones de servicios públicos derivan de la celebración de un contrato de carácter privado, celebrado entre el Estado en su carácter de persona jurídica privada y el concesionario, actuando ambos en el ámbito del derecho privado; la otra postura, por el contrario, considera que las concesiones devienen de la celebración de un contrato de derecho público.

La primer postura dentro de la teoría contractualista ha sido ampliamente criticada desde su postulación, ya que esta postura civilista basaba sus consideraciones en un principio ya inaplicable de la doble personalidad del Estado.

b) LA CONCESIÓN COMO UN ACTO UNILATERAL Y MERAMENTE REGLAMENTARIO. En nuestro país son pocos los autores que consideran que la concesión de servicios públicos es resultado de un acto Unilateral, típico de la acción del poder público; Sin embargo, uno de los más destacados tratadista el Doctor Miguel Acosta Romero, considera que esta teoría es la adecuada al tratar de encontrar la naturaleza jurídica de la concesión de los servicios públicos ya que dicha concesión no tiene ninguna característica de contrato ni de un acto mixto si no que constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública que aplica, en un caso concreto, las disposiciones que regulan la materia de la concesión, agregando, que el régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la Administración y el concesionario, es de Derecho Público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente, el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad y los usuarios.⁹¹

En algunas publicaciones especializadas se han expuesto puntos de vista en contra de esta tesis, ya que se considera que existe una confusión al pretender encerrar a esta figura como un acto unilateral aludiendo que la voluntad del concesionario no interviene, en ningún momento, ya que sólo se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas. Defendiendo esta opinión a la teoría contractualista, ya que considera que se configura perfectamente el contrato, al existir un objeto que sería la concesión y el consentimiento, aunque éste se reduzca a una aceptación de lo propuesto.⁹²

⁹¹ Acosta Romero. *Op. Cit.*, pág. 951.

⁹² Calafell, Jorge E. "TEORÍA GENERAL DE LA CONCESIÓN". Verlo en: "JURÍDICA", Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, NO. 26, México, 1996, pág. 217.

c) LA CONCESIÓN COMO ACTO MIXTO. La tercera teoría ha sido la más aceptada dentro de la doctrina extranjera y también la nacional. Esta teoría considera que la concesión de los servicios públicos es producto de un acto mixto o complejo ya que contempla tres elementos que son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

La teoría de la concesión como un acto mixto nace en la doctrina francesa ubicándose en una posición ecléctica ante las dos posturas antes señaladas. Esta corriente ha sido la que más opiniones favorables ha recibido y la que más especialistas consideran la adecuada al tratar de encontrar la naturaleza jurídica de la concesión.

Los Doctores Andrés Sorra Rojas y Gabino Fraga forman parte de los tratadistas de nuestro país que respaldan esta teoría. A manera de explicación analicemos los tres elementos que conforman esta opinión:

- Acto reglamentario. Esta postura considera que el primer elemento es un acto reglamentario ya que por medio de éste se fijan las normas a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, dentro de las cuales quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas y las modalidades de prestación del servicio. De igual manera se señala, que en razón de que el primer elemento es un acto reglamentario, la Administración Pública puede variarlo en cualquier instante, tomando en cuenta las necesidades que se satisfacen con la prestación del servicio y no siendo necesario el consentimiento del concesionario.
- Acto condición. El segundo elemento que maneja esta postura es el acto condición, este elemento es el que condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales o para ocupar tierras propiedad del Estado.

- Un contrato. El tercer elemento que considera esta postura, es el referente a la naturaleza contractual de la concesión ya que por medio de éste se garantiza al concesionario ciertas ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas. Este elemento representa una verdadera garantía para el concesionario puesto que significa una verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones.

Otra opinión favorable es la de el Maestro Jorge Fernández Ruiz, quien considera que esta teoría es la más aceptable al tratar de encontrar la naturaleza jurídica de la concesión de los servicios públicos, señalando que ni el acto administrativo ni el contrato explican por sí solo todos los aspectos del negocio de la concesión, que en las situaciones referidas a la organización y operación del servicio público se manifiesta como un acto unilateral del poder público, y en otras, como las relativas a la duración de la concesión y ventajas o utilidades del concesionario, se proyecta como un contrato de derecho administrativo.⁹³

IV.- ELEMENTOS DE LA CONCESIÓN.

Pocos son los estudiosos del derecho público que tratan lo relativo a los elementos subjetivos integrantes de la concesión del servicio público, sin embargo para quienes abordan este tema es indispensable mencionar dichos elementos ya que ello permitirá una mejor comprensión del tema en estudio. Así pues, el Doctor Miguel Acosta Romero señala que los elementos subjetivos de la concesión son: la autoridad concedente, el concesionario y los usuarios.

El Maestro Jorge Fernández Ruiz considera que los elementos de la concesión del servicio público son la autoridad concedente, el concesionario, el servicio público concedido y el acto de su creación.

⁹³ Fernández Ruiz, Jorge. Ob. Cit., pág. 254..

Podemos observar que dichos autores concuerdan al considerar como elementos de la concesión del servicio público a la autoridad concedente y al concesionario; pero divergen en los demás elementos. Analicemos primero los elementos que consideran en común dichos autores:

- **LA AUTORIDAD CONCEDENTE.** Puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal; pero para poder determinar a qué órgano de la Administración Pública corresponde la facultad de otorgar una concesión, es necesario atender a las disposiciones legales que regulan esta figura jurídica. En el Distrito Federal se debe atender lo que señala la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, la cual se deberá aplicar de manera supletoria, según se desprende de lo establecido por el artículo 76 de la propia ley, a los demás ordenamientos jurídicos que regulen la prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal, en ese sentido y en relación con la autoridad concedente, la Ley del Régimen Patrimonial señala:

"Artículo 77.- Las concesiones sobre bienes de dominio público del Distrito Federal o las concesiones para la prestación de un servicio público en el Distrito Federal, serán otorgadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para efectos del presente ordenamiento, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será denominado como la autoridad concedente y las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal que apoyen el ejercicio de las facultades de dicha autoridad en el ámbito de sus respectivas competencias, serán denominadas como Dependencias auxiliares, teniendo estas últimas a su cargo, el proceso de otorgamiento de una concesión, regulación, supervisión y vigilancia de la misma"

Aunado a lo anterior y en relación con la autoridad concedente también tenemos que señalar, que cuando ésta otorga la concesión conserva sus poderes de control, vigilancia y fiscalización del funcionamiento del servicio, de esta manera debemos apuntar lo que la ley dispone en este sentido.

"Artículo 86.- La autoridad concedente y las dependencias auxiliares estarán facultadas para:

- I.- Vigilar las concesiones y, en su caso, modificarlas en la forma que sean conveniente;
- II.- Reglamentar su funcionamiento;
- III.- Ocupar temporalmente el bien del dominio público o el servicio público e intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente o se niegue a seguir prestándolo;
- IV.- Utilizar la fuerza pública en los casos en que el concesionario oponga resistencia a la medida de interés público a que se refiere la fracción anterior;
- V.- Establecer los mecanismos para fijar y modificar los precios, tarifas y contraprestaciones correspondientes;
- VI.- Controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario y a favor del Distrito Federal, conforme a las disposiciones del Título de concesión;
- VII.- Supervisar las obras que deba realizar el concesionario, así como establecer las normas de coordinación con otros servicios públicos similares;
- VIII.- Establecer las modalidades que se requieran para la más adecuada prestación de los servicios públicos;
- IX.- Revocar las concesiones;
- X.- Recibir el bien o los servicios conforme al título de concesión, y
- XI.- Dictar las demás medidas necesarias tendientes a proteger el interés público".

- EL COCESIONARIO. Pueden ser personas físicas o morales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que la ley les exija para tales efectos. Las personas físicas deben tener la capacidad legal para contraer obligaciones y las personas morales necesitan estar legalmente constituidas, generalmente sólo se otorga la concesión de servicios públicos a los nacionales. El concesionario es el titular de la concesión y cuenta con obligaciones específicas que le señala la ley, por ejemplo tenemos, que en el Distrito Federal los concesionarios deben de observar lo siguiente:

"Artículo 92.- Sin perjuicio de lo que establezcan las leyes especiales en la materia vigentes para el Distrito Federal, son obligaciones de los concesionarios:

- I.- Explotar el bien objeto de la concesión y prestar el servicio público concesionado, según sea el caso, de conformidad con el título de concesión correspondiente, de manera continúa, permanente, regular, uniforme, general, en igualdad de condiciones y obligatoria;

II.- No interrumpir la explotación del bien concesionado, ni la prestación del servicio público, salvo por causas de fuerza mayor o caso fortuito, que deberá notificar a la dependencia auxiliar, en cuyo caso la suspensión durará todo el tiempo que subsistan tales causas y, una vez que las mismas desaparezcan, el concesionario reanudará la explotación del bien o la prestación del servicio, según sea el caso. Si no lo hiciere dentro del término que al efecto señale la autoridad concedente, será causa de caducidad de la concesión;

III.- Proporcionar a la autoridad concedente, cuando así lo exija, todos los informes, datos y documentos que se requieran para conocer y evaluar la explotación del bien objeto de la concesión o la prestación del servicio público correspondiente, según el caso. Para tal efecto, los concesionarios estarán obligados a proporcionar a las Dependencias auxiliares, todos los informes y datos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como permitirles el acceso a sus oficinas, almacenes, bodegas, talleres y demás instalaciones que sean propiedad o que estén en posesión del concesionario;

IV.- Otorgar garantía a favor de la Tesorería del Distrito Federal, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que asuman, conforme a lo previsto en esta Ley y en el título de concesión.

La Dependencia auxiliar fijará el tipo y el monto de la garantía, la cual estará vigente hasta que dicha autoridad expida constancia al concesionario en el sentido de que ha cumplido con todas las obligaciones contraídas.

El concesionario podrá solicitar la constancia de la Dependencia auxiliar, la que deberá resolver sobre la expedición de la misma en un término no mayor de treinta días hábiles. Si por ese plazo no se emite tal resolución por parte de la autoridad concedente, se entenderá que la petición ha sido resuelta en sentido favorable para el concesionario.

La Dependencia auxiliar podrá exigir que la garantía se amplíe cuando a su juicio resulte insuficiente. En ningún caso se dispensará el otorgamiento de la garantía, y

V.- En general cumplir con las disposiciones de esta ley, sus reglamentos, el título de concesión y demás ordenamientos aplicables".

El Doctor Miguel Acosta Romero señala que las obligaciones de los concesionarios son:

a) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión.

- b) No transferir, enajenar, o gravar, los derechos derivados de la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.
- c) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.
- d) No ceder, traspasar o gravar, el equipo, o los bienes destinados a la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.
- e) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes.
- f) Prestar el servicio público, o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.⁹⁴

El concesionario no solamente tiene obligaciones, también cuenta con determinados derechos. Tiene el derecho a usar facultades y bienes que la autoridad concedente debe poner a su disposición, atendiendo a lo señalado por la ley y al propio Título de la concesión; así como también tiene derecho a gozar de la exenciones, franquicias y demás beneficios establecidos para el caso concreto; de igual manera tiene derecho a obtener una utilidad justa y razonable que sea remunerativa a su trabajo y esfuerzo, mediante el cobro de una tarifa que deberá ser autorizada por la autoridad concedente; por último debemos señalar, que cuenta con el derecho de vigilancia para que los usuarios cumplan con la normatividad del servicio.

Ahora analizaremos los demás elementos integrantes de la concesión de los servicios públicos, los cuales no son coincidentes en las opiniones de los autores expuestos en el presente punto:

- **EL SERVICIO PÚBLICO CONCEDIDO.** Desde luego que no todos los servicios públicos pueden ser concesionados, para ello se debe tomar en cuenta lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual

⁹⁴ Acosta Romero. Ob. Cit., págs 958 y 959.

señala en su artículo 27 párrafo sexto y el artículo 28 párrafo cuarto, que los servicios públicos de suministro de energía eléctrica, de correos, de telégrafos y de ferrocarriles no pueden ser objeto de concesiones ya que están reservados exclusivamente para el Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, las leyes aplicables en el Distrito Federal establecen un mecanismo para poder concesionar un servicio público, en primer lugar el Jefe de Gobierno del Distrito Federal expedirá la declaratoria de necesidad correspondiente y deberá publicarse una convocatoria de licitación pública en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en dos periódicos de mayor circulación en el Distrito Federal. El procedimiento de licitación se llevará en dos etapas; pero los participantes en las licitaciones públicas deberán garantizar su solvencia y acreditar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera además de satisfacer los requisitos previstos en las bases de la licitación. La proposición ganadora obtendrá la concesión del servicio público.

De igual manera, la Ley señala que "las concesiones sobre bienes de dominio público y prestación de servicios públicos 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 los ordenamientos legales aplicables y el respectivo título de concesión".

- **LOS USUARIOS.** Son otro elemento integrante de la concesión, pero éstos sólo existen en la concesión de servicios públicos ya que en la utilización de bienes del Estado hay relación entre el concesionario y los particulares pero no bajo el concepto de usuarios. Los usuarios son todas aquellas personas que se ven beneficiadas por la prestación del servicio público concedido; pero a cambio del beneficio deberán de pagar la tarifa correspondiente. Frente al usuario el concesionario se obliga a prestar el servicio en forma regular, continua y en igualdad de condiciones.

La Ley del Régimen Patrimonial y del servicio público establece una protección a los usuarios del servicio público concedido, de tal manera que éstos cuentan con un mecanismo de defensa en caso de queja o incumplimiento por parte de los concesionarios, ya que en el artículo 132 establece lo siguiente:

Artículo 132.- Los particulares usuarios afectados por la prestación de servicios públicos concesionados, podrán acudir en queja ante la Contraloría General del Distrito Federal, a efecto de que inicie una investigación y, de ser fundada la queja, formule recomendaciones al concesionario y a la autoridad concedente, para reparar la afectación de los usuarios. También puede determinar el monto de los daños causados a los usuarios y proponer la reparación o el pago al usuario, así como orientarlo para que emplee otros medios de defensa".

V.- CLASIFICACIÓN DE LAS CONCESIONES

Las concesiones se pueden dividir en administrativas y mercantiles, las administrativas son las otorgadas por la Administración Pública y las mercantiles son las que se realizan entre particulares.

Nos interesa analizar ahora las concesiones administrativas, las cuales según parte de la doctrina, se pueden clasificar en tres tipos:

- Concesiones de obra pública
- Concesiones de explotación de bienes del Estado
- Concesiones de servicio público

Algunos estudiosos del derecho público han expuesto su propia clasificación, por lo que consideramos oportuno hacer mención de éstas, de tal manera que para el Maestro Jorge Olivera Toro las concesiones se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Concesiones para la explotación de bienes del dominio público de la Nación.

- Concesiones para la explotación de bienes del dominio privado de la federación
- Concesiones para establecer y explotar servicios de transporte
- Concesiones para establecer y explotar sistemas y servicios de comunicaciones eléctricas
- Concesiones para el establecimiento de estaciones de radio y televisión
- Concesiones industriales y comerciales
- Concesiones de ferrocarriles y comunicación vía satélite
- Concesiones de explotación de servicios públicos distintos a los aquí mencionados.⁹⁵

Una clasificación más general la expone el Doctor Andrés Serra Rojas, quien señala que las concesiones se reducen a tres grupos importantes, aunque la legislación extranjera no es muy uniforme con esta clasificación, que son:

- a) La concesión de servicio público;
- b) La concesión de explotación de bienes de la Federación, en los cuales se incluye la concesión minera, de aguas, las de radio y televisión, la forestal etc.
- c) Otros tipos especiales de concesión, como las registradas, las ganaderas y otras.⁹⁶

Por su parte, nuestra legislación establece sus propios criterios de clasificación, de tal manera que la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal señala dos tipos de concesiones; la primera puede ser sobre bienes del dominio del público del Distrito Federal; y la segunda sobre servicios públicos. La propia ley establece diferentes modalidades para cada tipo de concesión, de tal manera que para la primera señala lo siguiente:

"Artículo 90.- Las concesiones de bienes podrán tener las siguientes modalidades:

⁹⁵ Olivera Toro. Ob. Cit., págs 226 y 227.

⁹⁶ Serra Rojas, (segundo curso) Ob.Cit., pág. 395.

"Artículo 88.-Las concesiones sobre bienes del dominio público y de servicios públicos, serán por tiempo determinado, el plazo de vigencia de las concesiones será fijado por la propia autoridad concedente en forma tal que durante ese lapso el concesionario amortice financieramente el total de las inversiones que deba efectuar y podrá ser prorrogado hasta por plazos iguales a los señalados originalmente, previo dictámen de la Dependencia auxiliar, dando cumplimiento a las disposiciones administrativas correspondientes y atendiendo tanto para el otorgamiento de la concesión como para la prórroga, en su caso, a cualquiera de los siguientes criterios:

- I.- El monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar;
- II.- El plazo de amortización de la inversión realizada;
- III.- El beneficio social y económico que significa para el Distrito Federal;
- IV.- La necesidad de la actividad del servicio que preste;
- V.- El cumplimiento por parte del concesionario de obligaciones a su cargo,
- VI.- La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio público.

La prórroga de que trata este artículo deberá ser solicitada, en su caso, dentro de los tres primeros meses del último año de vigencia de la concesión.

Al término del plazo de la concesión o de la última prórroga, en su caso, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado pasarán a formar parte del patrimonio del Distrito Federal".

Una vez señalado lo anterior, pasemos al estudio de la causa de extinción de las concesiones. Algunos exponentes de la doctrina nacional, como el Maestro Jorge Olivera Toro, consideran que las causas de extinción de las concesiones pueden presentarse por los siguientes motivos:

Conclusión del término;

- I. Rescate de la concesión, por motivos de interés público;
- II. Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión;
- III. Declaración administrativa o judicial de haberse otorgado la concesión, contraviniendo el orden público;
- IV. Revocación o rescate;
- V. Caso fortuito o fuerza mayor. En las causas de fuerza mayor señala:

- a) Incumplimiento de las obligaciones, tanto de la ley, como de la concesión misma.
- b) Renuncia del concesionario.
- c) Muerte del concesionario y aplicación del régimen legal que para estos casos se establezca.
- d) Quiebra del concesionario.
- e) Cualquier causa prevista en las leyes o reglamentos o en el contrato.⁹⁷

En relación con la extinción de las concesiones nuestra legislación establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad para declarar administrativamente la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones.

La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal señala como causas de extinción de las concesiones las siguientes:

I.- Vencimiento del término por el que se hayan otorgado;

II.- Renuncia del concesionario;

III.- Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión;

IV.- Caducidad, revocación o nulidad;

V.- Declaratoria de rescate;

VI.- Quiebra o liquidación, y

VII.- Cualquiera otra prevista en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en el título de concesión.

El artículo 97 del mismo ordenamiento legal señala como causas de caducidad de las concesiones, el no iniciar la explotación del bien de que se trate o la prestación del servicio concesionado dentro del plazo señalado para tal efecto en la concesión, salvo por causas de fuerza mayor o caso fortuito; y suspender la prestación del servicio por causas imputables al concesionario.

⁹⁷ Olivera Toro. Ob. Cit., pág. 238.

Más adelante el artículo 99, señala otra de las formas de extinción de las concesiones, conocida como la revocación y al efecto establece lo siguiente:

"Artículo 99.-Son causas de revocación de las concesiones:

I.- Dejar de cumplir el fin para el que fue otorgada o dar al bien objeto de misma un uso distinto al autorizado;

II.- Dejar de prestar sin causa justificada en los términos de esta ley, sus reglamentos o el propio Título de concesión, el servicio concesionado a cualquier usuario que lo solicite;

III.- Dejar de cumplir de manera reiterada, alguna de las condiciones a que se sujetó el otorgamiento de la concesión, o modificarlas sin la previa autorización de la autoridad concedente o infringir lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos o el propio título de concesión,

IV.- Ceder, hipotecar, enajenar o de cualquier manera gravar la concesión o algunos de los derechos en ella establecidos o los bienes afectos a la explotación del bien o prestación del servicio de que se trate, sin la autorización previa y por escrito de la autoridad concedente;

V.- Dejar de cumplir en forma oportuna las obligaciones pecuniarias y fiscales que se hayan fijado en el título de concesión;

VI.- Dejar de actualizar las garantías exigidas por la autoridad concedente;

VII.- Dañar ecosistemas como consecuencia de la explotación del bien o de la prestación del servicio de que se trate, lo cual deberá estar debidamente comprobado por la Dependencia auxiliar competente, y

VIII.- Las demás que establezcan esta ley, sus reglamentos y el propio título de concesión".

Podemos decir que el rescate es una modalidad de la revocación, realizada por la autoridad concedente argumentando motivos de utilidad o interés públicos, mediante una declaración unilateral emitida por la propia autoridad y sin que el concesionario haya dado motivos para extinguir de esta forma la concesión. Dicho rescate requiere de una indemnización; para comprender esto analicemos lo que al respecto establece nuestra legislación como declaratoria de rescate:

"Artículo 101.- las concesiones podrán ser rescatadas por causa de utilidad pública o interés público debidamente fundado y motivado mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos, tomando en consideración los estudios financieros que se

presentaron para el otorgamiento de la concesión así como el tiempo que falte para que concluya la concesión y la amortización del capital invertido".

Una vez expuestos todos los puntos del presente capítulo, corresponde ahora analizar las disposiciones constitucionales que enmarcan la concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal.

Podemos decir que la base constitucional de las concesiones la establece el artículo 28 párrafo noveno y décimo al señalar que: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitará fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicios públicos se apegará a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley".

Una de las excepciones a que hace referencia el artículo anterior, la encontramos en el artículo 27 párrafo sexto parte final, al señalar que: "...Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines..." Más adelante el mismo artículo en su párrafo noveno fracción primera señala que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. Y por último la fracción VII del mismo párrafo declara nulas todas las concesiones que se hayan hecho por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o

cualquier otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

La fracción XVIII señala que "se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso y aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse sino mediante concesión otorgada por el ejecutivo federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Ahora bien, en relación con las concesiones en el Distrito Federal, debemos tomar como base constitucional lo que en torno al tema se establece en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, como ya señalamos, es este precepto constitucional el que establece los lineamientos a los cuales deberá de sujetarse la organización y funcionamiento del Distrito Federal, por consiguiente, se debe señalar que en el Apartado C, base primera, fracción V, inciso K del artículo en comento se establece la facultad de la Asamblea Legislativa para: "regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios".

Estos son los preceptos constitucionales que establecen las bases para el otorgamiento de las concesiones de los servicios públicos, en el ámbito federal, y en el ámbito local en el Distrito Federal. Es de vital importancia para poder entender el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal, y por

consiguiente el funcionamiento de las concesiones, atender a las disposiciones constitucionales previstas en el artículo 122 el cual fue estudiado con amplitud en el capítulo primero, al analizar lo referente a las reformas al citado artículo.

CAPÍTULO CUARTO
BASE LEGAL Y REGLAMENTARIA DE LOS ÓRGANOS QUE PRESTAN
SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA CONCESIÓN DE LOS
MISMOS.

I.- DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

Se ha señalado al artículo 122 constitucional como la base para la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, y por ello la norma a la cual deben de ceñirse las demás disposiciones legales que regulan y estructuran el funcionamiento de la ciudad.

El Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, son los ordenamientos jurídicos que establecen las bases que deben de observarse para la prestación y concesión de los servicios públicos en esta ciudad, dichos ordenamientos establecen los lineamientos generales y los órganos facultados para la realización de estas actividades; sin embargo, existen otras leyes y reglamentos que en forma específica regulan la prestación y concesión de determinados servicios públicos, por ejemplo: La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; la Ley del Transporte; la Ley de Seguridad Pública y los Reglamentos de Servicio de Agua Potable y Drenaje, y el de Servicio de Transporte de Pasajeros; por ello, es necesario señalar lo que en torno al tema se establece en cada uno de estas disposiciones jurídicas.

En el Distrito Federal el Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública, la cual tiene a su cargo la prestación y concesión de los servicios públicos, así se desprende de lo señalado en el artículo 12 de la Ley Orgánica el cual establece:

"Artículo. 12.- El Jefe de Gobierno será el titular de la
Administración Pública del Distrito Federal; será electo y ejercerá

sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, La presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables. La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la Ley establezca. La prestación de éstos podrá concesionarse, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes".

Existen diversas formas de organización administrativa, tradicionalmente se han considerado cuatro que son: a) Centralización; b) Desconcentración; c) Descentralización, y d) Sociedades mercantiles y Empresas de Estado. La organización administrativa debe entenderse, según lo señala el Doctor Acosta Romero, como "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".⁹⁰

En atención a lo dispuesto por el artículo 122 constitucional, el Estatuto de Gobierno señala en su título quinto, las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, y en el mismo título se establecen las bases para la distribución de atribuciones entre sus órganos. De tal manera que el Capítulo I señala en su artículo 87 que la administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, y que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada. Así mismo señala que, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos Político-Administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; y que dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el Estatuto y en las leyes.

⁹⁰ Acosta Romero. Ob. Cit., pág. 277.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 2º establece, al igual que el Estatuto de Gobierno, que la Administración Pública en el Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal, señalándose en el mismo precepto, que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

Cabe hacer mención que la doctrina ha definido a la centralización administrativa como: "un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado con responsabilidad directa frente al Jefe de Estado o de Gobierno y constituyen una unidad de decisión, de mando y ejecución".⁹⁹

Mas adelante el artículo 93 del Estatuto de Gobierno señala que La Administración Pública del Distrito Federal tiene a su cargo, los servicios públicos que la ley establece, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad, y que la prestación de los servicios públicos puede concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno. Señalando además, que tomando en cuenta la mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos, el Jefe de Gobierno puede dictar acuerdos mediante los cuales delegue en los Jefes Delegacionales la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos que tengan efecto dentro de la Delegación".

En el capítulo III del citado Estatuto se establecen las bases para la distribución de las atribuciones entre los órganos centrales y desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, en el artículo 115 se señalan las

⁹⁹ Acosta Romero. Ob. Cit., pág. 281.

atribuciones correspondientes a los órganos centrales de la Administración Pública destacando lo siguiente:

"Artículo 115. - Corresponde a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

I. ...

IV.- Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la Ciudad así como de aquéllos de las características a que se refiere la siguiente fracción;

VII.- Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una delegación cuando sea de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables. El Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue a los Jefes Delegacionales la realización o contratación de obras públicas, dentro de los límites de la respectiva demarcación;

VIII. ...

X.- Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en las vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación salud y abasto;

XI.- En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos y en general actos de gobierno que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la ciudad o tengan impacto en dos o más delegaciones".

De esta manera, tanto el Estatuto de Gobierno como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establecen la facultad y la obligatoriedad de la Administración Pública para la prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal. Además de lo que establecen estos ordenamientos, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal señala en el artículo 127 que, la prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde a la Administración Pública local sin perjuicio de encomendarla,

mediante título de concesión limitada y temporal, en los casos expresamente previstos en las leyes, otorgada a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

Podemos observar, las bases que se establecen para el funcionamiento de los órganos que integran la administración pública centralizada. Ahora, corresponde analizar las dependencias que auxilian al Jefe de Gobierno en el ejercicio de sus atribuciones y que forman parte de esta forma de organización administrativa; y al efecto, se debe señalar, lo que establece el artículo 15 de la Ley Orgánica, el cual señala:

"Artículo 15.-El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación, y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

- I.- Secretaría de Gobierno;
- II.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III.- Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV.- Secretaría del Medio Ambiente;
- V.- Secretaría de Obras y Servicios;
- VI.- Secretaría de Desarrollo Social;
- VII.- Secretaría de Salud;
- VIII.- Secretaría de Finanzas;
- IX.- Secretaría de Transporte y Vialidad;
- X.- Secretaría de Seguridad Pública;
- XI.- Secretaría de Turismo;
- XII.- Secretaría de Cultura;
- XIII.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV.- Oficialía Mayor;
- XV.- Contraloría General del Distrito Federal, y
- XVI.- Consejería Jurídica y de Servicios Legales".

Más adelante, la propia ley en su artículo 17 establece que al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal, y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los Manuales Administrativos.

La Administración Pública Centralizada cuenta con diversas Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados según lo señalan los artículos antes mencionados; sin embargo, no todas éstas tienen como objetivo primordial la prestación de servicios públicos, por ello, sólo se señalarán aquellas que tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos de carácter general como son: suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de agua, recolección de desechos sólidos (limpia), alumbrado público, transporte público y seguridad pública, entre otros.

La Secretaría de Obras y Servicios es una dependencia de la Administración Pública centralizada que cuenta con muchas atribuciones en relación con los servicios públicos, según lo señala el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual establece que, a la Secretaría de Obras y Servicios corresponde el despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas y servicios urbanos; la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de las obras del sistema de transporte colectivo; los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable, señalándose en este mismo precepto que dicha secretaría cuenta con las siguientes atribuciones:

- I.- Planear, organizar, normar y controlar la prestación de los servicios públicos de su competencia así como la planeación y ejecución de obras y servicios públicos de impacto en más de una demarcación territorial, o de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables;
- II.- Vigilar y evaluar la contratación, ejecución y liquidación de las obras y servicios de su competencia, conforme a las leyes;
- III.- Expedir en coordinación con las dependencias que corresponda, las bases a que deberán sujetarse los concursos para la ejecución de obras a su cargo, así como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre;
- IV.- Construir, mantener y operar, en su caso, directamente las adjudicaciones a particulares, las obras públicas que correspondan al desarrollo y equipamiento urbanos y que no sean competencia de otras secretarías o de las delegaciones;

- V.- Dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal;
- VI.- Diseñar, normar y en su caso, ejecutar, conforme a la presente Ley y otras disposiciones aplicables, las políticas de la Administración Públicas del Distrito Federal en materia de prestación de los servicios públicos de su competencia.
- VII.- Conformar con el servidor público correspondiente de la Delegación una comisión encargada de formular, coordinar y operar los programas de obras de construcción, conservación y mantenimiento de la red hidráulica, drenaje y alcantarillado del Distrito Federal;
- VIII.- Supervisar la construcción, conservación mantenimiento, operación y administración de las obras de agua potable y alcantarillado;
- IX.- Prestar el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes;
- X.- Llevar a cabo los estudios técnicos e investigaciones de ingeniería para mantener actualizadas las normas aplicables a las construcciones en el Distrito Federal, entre otras; y
- XI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".

No obstante lo anterior, las atribuciones en materia de servicios públicos referentes al agua, a partir del 1º de enero de 2003 pasaron al Organismo Público correspondiente y del cual hablaremos más adelante.

Para poder cumplir con sus obligaciones y facultades, la Secretaría de Obras y Servicios cuenta con diferentes Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados los cuales están adscritos y subordinados a ésta. La Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica era la Unidad Administrativa adscrita a esta dependencia que tenía la finalidad de prestar el servicio público de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas, entre otras muchas atribuciones. De esta manera, el artículo 59 del Reglamento Interior señala las atribuciones con que contaba esta Unidad Administrativa, destacando lo siguiente:

- 1.- Construir y supervisar las obras de los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento y reuso de aguas residuales;

- 2.- Operar, conservar, mejorar, controlar y vigilar los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento y reuso de aguas residuales, así como expedir las autorizaciones para el uso de las redes de agua y drenaje;
- 3.- Fijar las normas y especificaciones a que deberán sujetarse las obras y servicios hidráulicos a cargo de la Administración Pública;
- 4.- Con fundamento en las políticas relativas, establecer las normas para la prestación de servicios hidráulicos por los Órganos Político-Administrativos y de conformar con los titulares de las unidades administrativas competentes una comisión que propicie la coordinación entre los programas sectorial y delegacionales, atendiendo tanto a las políticas de gobierno como a las disponibilidades presupuestales;
- 5.- En apoyo a las unidades administrativas y a los órganos Político-Administrativos competentes, dictaminar y en su caso, otorgar la factibilidad de prestación de servicios hidráulicos para los proyectos de nuevas edificaciones ampliaciones u otras modificaciones;
- 6.- Substanciar el procedimiento e imponer las sanciones a que se hagan acreedores los particulares, por el mal uso de los sistemas de agua potable, drenaje, tratamiento y reuso aguas residuales;
- 7.- Substanciar el procedimiento e imponer las sanciones a que se hagan acreedores los particulares, por el uso irracional del agua potable;
- 8.- Establecer políticas y normas en materia de ahorro, tratamiento y reuso de agua para el Distrito Federal en coordinación con las autoridades competentes;
- 9.- Establecer las políticas en materia hidráulica en coordinación con la Federación, Estados y Municipios;

10.- Emitir opinión, en coordinación con las autoridades competentes, sobre la determinación de tarifas para el cobro de agua potable, agua residual tratada y descargas de aguas residuales;

11.- Autorizar y supervisar las obras hidráulicas construidas por particulares, que sean destinadas a uso público, así como vigilar su correcta operación y mantenimiento; y

12.- Apoyar a las unidades administrativas competentes en la integración de los programas de desarrollo urbano, procurando la incorporación en ello, de procesos y consideraciones técnicas que sustenten el estudio y factibilidad para la prestación de servicios de agua potable y drenaje”.

Todas estas atribuciones ahora forman parte del recientemente creado Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el cual conjuntamente con los Órganos Político-Administrativos o Delegaciones tienen a su cargo este servicio público.

Otra Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Obras y Servicios es la Dirección General de Servicios Urbanos, la cual tiene a su cargo el servicio público de recolección de desechos sólidos o limpia y el alumbrado público, de esta manera, el artículo 58 del Reglamento Interior señala las facultades con que cuenta esta Dirección General, destacando lo siguiente:

1.- Realizar las acciones de conservación y mantenimiento vial, alumbrado público, y de todos aquellos elementos que determinan la funcionalidad e imagen urbana de las vialidades que conforman la red vial primaria, vías rápidas y ejes viales;

2.- Realizar, en coordinación con las Delegaciones del Distrito federal, las acciones de conservación y mantenimiento vial, alumbrado público y de todos aquellos elementos que determinan el funcionamiento y la imagen urbana de las vialidades principales;

3.- Establecer en coordinación con las autoridades competentes, criterios y normas técnicas para las actividades de minimización, recolección, transferencia, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, restaurar sitios contaminados, así como establecer los sistemas de reciclamiento y tratamiento de desechos sólidos;

4.- Realizar los estudios, proyectos y la construcción, conservación y mantenimiento de obras de infraestructura para el manejo de los desechos sólidos, estaciones de transferencia, plantas de selección y aprovechamiento, así como sitios de disposición final;

5.- Organizar y llevar a cabo el tratamiento y disposición final de desechos sólidos, así como la operación de las estaciones de transferencia".

Por otra parte, el servicio público de transporte se encuentra definido en el artículo 2º de la Ley de Transporte del Distrito Federal en el cual se establece que es: "La actividad a través de la cual la Administración Pública del Distrito Federal, satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga, por sí, o a través de concesionarios, que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios".

El artículo 31 de la Ley Orgánica señala que la Dependencia encargada del transporte público es la Secretaría de Transporte y Vialidad, estableciéndose en el mismo precepto las atribuciones con que cuenta esta Secretaría, destacando lo siguiente: a la Secretaría de Transporte y vialidad corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control de autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades. El mismo precepto establece las facultades con que cuenta la Secretaría, destacando las siguientes:

a) Formular y conducir la política y programas para el desarrollo del transporte de acuerdo a las necesidades del Distrito Federal;

- b) Elaborar y mantener actualizado el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal;
- c) Estudiar las tarifas para el servicio público de transporte de pasajeros urbano y suburbano, de carga y taxis, así como proponer al Jefe de Gobierno las modificaciones pertinentes;
- d) Establecer las normas para la determinación de sitios de transporte público de carga, taxis y autobuses para autorizar las concesiones correspondientes;
- e) Determinar las rutas de penetración de vehículos de servicio público de transporte de pasajeros suburbano y foráneo, precisar las rutas de penetración o de paso, así como los itinerarios para los vehículos de carga, otorgando las autorizaciones correspondientes;
- f) Expedir la documentación para que los vehículos y sus conductores circulen, conforme a las leyes y reglamentos vigentes;
- g) Fijar las medidas conducentes y autorizar, cuando procedan, las concesiones o permisos que prevén los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas en materia de transporte público de pasajeros y de carga, transporte escolar, colectivo de empresas, así como de las terminales, talleres, sitios y demás instalaciones que se requieran para la prestación adecuada de los servicios.

La Ley de Transporte del Distrito Federal y el Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros son los ordenamientos legales aplicables al servicio público de transporte en el Distrito Federal; todo lo relativo a estos servicios públicos se encuentra contemplado en estas disposiciones legales y reglamentarias por ejemplo, el capítulo II de la Ley del Transporte establece las facultades con que cuenta la Secretaría, de tal manera que del artículo 7º destacan las siguientes:

- a) Fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo del transporte público en el Distrito Federal;
- b) Realizar todas aquellas acciones tendientes a que los servicios públicos de transporte de pasajeros y de carga, además de llevarse a cabo con eficiencia y

- eficacia, garanticen la seguridad de los usuarios, peatones y derechos de los permisionarios y concesionarios;
- c) Promover, impulsar y fomentar los sistemas de transporte eléctrico, así como otros medios de transporte alternativo utilizando los avances científicos y tecnológicos, y buscar la conservación y el mantenimiento de los ya existentes;
 - d) Otorgar las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones relacionadas con los servicios de transporte de pasajeros y de carga;
 - e) Otorgar autorizaciones temporales para la prestación del servicio público de transporte, a personas físicas o morales no concesionarias, en caso de suspensión total o parcial del servicio;
 - f) Redistribuir, modificar y adecuar los itinerarios, rutas y recorridos, de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por la planeación del transporte;
 - g) Promover en coordinación con las autoridades federales los mecanismos necesarios para regular, asignar rutas, reubicar terminales y en su caso, ampliar o restringir el tránsito en el Distrito Federal del Transporte de pasajeros y de carga del servicio público federal; y
 - h) Regular el establecimiento, operación y funcionamiento de los estacionamientos públicos, entre otras muchas facultades que establece el citado precepto.

Ahora bien, con el fin de poder cumplir con las facultades de esta Secretaría, el Reglamento Interior señala las Unidades Administrativas que se adscriben a esta dependencia. Estas Unidades administrativas son las siguientes:

- 1.- La Dirección General de Transporte;
- 2.- La Dirección General de Planeación y Vialidad;
- 3.- La Dirección General de Regularización al Transporte
- 4.- La Dirección General de Servicio de Transporte Público Individual De Pasajeros en el Distrito Federal; y
- 5.- Dirección Jurídica de la Secretaría de Transporte y Vialidad.

De tal manera que éstas son las unidades Administrativas que tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos de transporte y son algunas de las atribuciones que en materia de transporte público tiene la Secretaría de Transporte y Vialidad; sin embargo, es sabido que en la ciudad de México el transporte público en su mayoría es prestado a través de concesiones que la propia Secretaría ha otorgado, ya que la Secretaría solamente realiza funciones administrativas, de control y supervisión del transporte público. Todo ello, en virtud de la facultad que conceden los diversos ordenamientos legales en materia de concesión de los servicios públicos.

Otro servicio público de gran importancia para el desarrollo de la ciudad es, sin lugar a dudas, el servicio público de seguridad. Este servicio es definido por el Maestro Jorge Fernández Ruiz como: "la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de los gobernados, de preservar su integridad física, moral y patrimonial, mediante la debida protección tanto de sus personas, como de sus bienes y derechos, especialmente los derivados del orden público; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, permanentemente debe ser asegurado, regulado y controlado por la autoridad, mediante el ejercicio del poder de policía, con sujeción a un variable régimen de derecho público".¹⁰⁰

En el Distrito Federal, la Ley Orgánica establece que la Secretaría de Seguridad Pública se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y que se regirá por la ley específica correspondiente. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal es el ordenamiento legal que regula el servicio de seguridad pública en la ciudad. Así se desprende de lo que establece el artículo primero de esta ley, que a la letra dice:

"Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública en el Distrito Federal".

¹⁰⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Ob. Cit., pág. 419.

La misma Ley establece que corresponde exclusivamente al Estado la prestación del servicio de seguridad pública, y más adelante señala que es el Estado quien supervisará a los cuerpos que proporcionen seguridad privada, así pues, el artículo 2º establece que la seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto:

- I.- Mantener el orden público;
- II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos; y
- V.- Auxiliar a la población en caso de siniestro y desastre”.

El servicio de seguridad pública deberá ajustarse a lo que establezca para tales efectos el Programa Nacional de Seguridad Pública para el Distrito Federal, dicho programa es el documento que contiene las acciones que en forma planteada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Este programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

Por último, se debe señalar que el 25 de octubre de 1995 fue publicado en el Diario Oficial la Federación, el acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegaron facultades a la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública. Mediante este acuerdo se adscriben orgánicamente a la Secretaría de Seguridad Pública ocho Unidades administrativas y un Organó desconcentrado que son los siguientes:

- La Dirección General de Control de Tránsito

- La Dirección General de Seguridad Pública Regional Poniente-sur-oeste
- La Dirección General de Seguridad Pública Regional Oriente-Sureste
- La Dirección General de Seguridad Pública Regional Norte-Centro
- La Dirección General de Agrupamientos
- La Dirección General de Control Operativo
- La Dirección General de Servicios de Apoyo
- La Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública
- El Instituto Técnico de Formación Policial

En el artículo segundo de este acuerdo, se establecen las facultades que se delegan al Titular de la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública, destacando, entre otras las siguientes:

I.- Determinar las normas y lineamientos que regulen y orienten las acciones de seguridad pública en el Distrito Federal y vigilar su aplicación;

II.- Formular y mantener actualizado el programa General de Seguridad Pública del Distrito Federal y darle seguimiento;

III.- Establecer los mecanismos de coordinación y enlace con instituciones de seguridad federal y/o en materia de prevención y combate a la delincuencia; y

IV.- Desarrollar las acciones necesarias para incorporar al Programa General y los Programas Específicos de Seguridad Pública las opiniones y sugerencias de la Asamblea Legislativa así como las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, entre otras.

De esta manera, se señalan las bases tanto legal como reglamentaria, a las cuales se sujetan los Órganos de la Administración Pública Centralizada que tienen el encargo de satisfacer, mediante la prestación de los servicios públicos, las necesidades de carácter colectivo que demanda la población de la ciudad.

II.- DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

Ya se estableció que, según se desprende del artículo 87 del Estatuto de Gobierno y segundo de la Ley Orgánica, que la administración pública es centralizada descentrada y paraestatal. Corresponde ahora tratar lo referente a los Órganos Desconcentrados, que integran la Administración Pública del Distrito Federal.

Con el objetivo de satisfacer en forma más eficaz la prestación de los servicios públicos y aprovechar los recursos materiales y humanos, la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con un Órgano Político-Administrativo en cada demarcación territorial, los cuales cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno y que se les conoce como Delegaciones, así se señala en el artículo 104 del Estatuto de Gobierno.

En el Distrito Federal existen 16 demarcaciones territoriales, a las cuales se les denomina de la siguiente manera:

- Alvaro Obregón
- Azcapotzalco
- Benito Juárez
- Coyoacán
- Cuajimalpa de Morelos
- Cuauhtémoc
- Gustavo A. Madero
- Iztacalco
- Iztapalapa
- La Magdalena Contreras
- Miguel Hidalgo
- Milpa Alta
- Tláhuac
- Tlalpan
- Venustiano Carranza
- Xochimilco

Un aspecto importante en relación con los órganos desconcentrados los cuales conocemos como Delegaciones Políticas y que la ley denomina como Órgano Político Administrativo, es lo que establece el artículo 105 al señalar que cada Delegación se integra por un titular, al que se le debe denominar genéricamente como Jefe Delegacional, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que establezca la Ley Orgánica y el reglamento respectivo

El propio Estatuto señala los requisitos para ser Jefe Delegacional destacando los siguientes:

- a) ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad;
- b) estar en pleno goce de sus derechos;
- c) tener por lo menos veinticinco años el día de la elección;
- d) ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediata anteriores al día de la elección o vecino del Distrito con una residencia no menor a tres años;
- e) cumplir con los requisitos que señala el artículo 53 fracciones de la IV a X del propio Estatuto en donde se señalan los requisitos para ser Jefe de Gobierno.

Más adelante el propio Estatuto señala que las elecciones para Jefe Delegacional se llevarán a cabo el mismo día en que se celebren las elecciones para Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las delegaciones del Distrito Federal cuentan con asignaciones presupuestales para la adecuada realización de las actividades que tienen encomendadas, dichas asignaciones están determinadas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y deberá informarse de su ejercicio al Jefe de Gobierno para que éste pueda rendir la cuenta pública, ya que así lo señala el artículo 112 del Estatuto de Gobierno. Más adelante, en el artículo 117 señala que las delegaciones del Distrito Federal tienen facultades dentro de sus jurisdicciones en materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública y promoción económica, cultural y deportiva.

Con las reformas de 1996 al artículo 122 constitucional se establece en nuestra legislación la figura del sufragio universal para la elección de los titulares de las demarcaciones territoriales, con la finalidad de darte mayor autonomía al suprimir la facultad de nombramiento que tenía el Gobierno del Distrito Federal, en ese sentido, la Ley Orgánica establece lo siguiente:

"Art. 38.- Los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental que establezca el Reglamento Interior".

Más adelante, el mismo ordenamiento legal otorga a los titulares de las demarcaciones territoriales amplias atribuciones en materia de servicios públicos, tales como: Mantenimiento a monumentos públicos, plazas y obras de ornato, limpia, alumbrado público, parques y mercados, mantenimiento de vialidades y el servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado, entre otros. En ese sentido, el artículo 39 de la Ley Orgánica enuncia las facultades con que cuentan los Titulares de cada Demarcación Territorial, dentro de las que destacan las siguientes:

- Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en los términos del Estatuto y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial.
- Prestar los servicios de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos.

- Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento.
- Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento.
- Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos que se encuentren a su cargo.
- Prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame su cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos.
- Realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan.
- Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales.
- Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación.
- Construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, con base en los lineamientos determinados por las dependencias centrales.
- Ejecutar dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias.

- Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes.

Todo lo anterior de conformidad con la normatividad que al efecto expidan las Dependencias correspondientes. Las atribuciones que en materia de servicios públicos concede la ley a los Titulares de las Demarcaciones Territoriales son muy amplias; ya que éstas abarcan casi la mayoría de los servicios públicos que se prestan en la ciudad; sin embargo, la misma ley establece mecanismos de control a efecto de que tales atribuciones no se contrapongan ni afecten a las atribuciones concedidas a alguna Dependencia u Órgano Desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, sino por el contrario, que en coordinación con éstas faciliten el cumplimiento y satisfacción de los servicios públicos que tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, dado que el Gobierno del Distrito Federal tiene que satisfacer un sin fin de necesidades que la población le demanda y que la ley le ordena, el Jefe de Gobierno tiene la facultad de constituir órganos administrativos desconcentrados, que le ayuden a dar atención a los asuntos que tiene a su cargo. Dichos órganos son diferentes a las Delegaciones y están jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno, el cual puede nombrar y remover libremente a los titulares, en ese orden, el artículo 91 del Estatuto de Gobierno señala lo siguiente:

"ART. 91.- Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia; el Jefe de Gobierno podrá constituir órganos administrativos desconcentrados, diferentes de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el propio Jefe de Gobierno".

En el mismo sentido, el artículo 36 de la Ley Orgánica establece la facultad del Jefe de Gobierno para la creación de órganos desconcentrados y además señala que en el establecimiento y la organización de estos órganos deberán de atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

Ahora bien, según se desprende de lo establecido en el capítulo II del Reglamento Interior, el cual señala la adscripción de las Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos y Desconcentrados a la Jefatura de Gobierno y a sus Dependencias, que existen en la Administración Pública del Distrito Federal los siguientes Órganos Desconcentrados:

- Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial;
- Comisión de Asuntos Agrarios;
- Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural;
- Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental;
- Comisión de Aguas;
- Planta de Asfalto;
- Servicio Público de Localización Telefónica;
- Instituto del Deporte;
- Instituto de Asistencia e Integración Social; y
- Instituto de Promoción Turística.

No obstante lo anterior, El artículo 195 del Reglamento Interior establece la facultad del Jefe de Gobierno para crear otros órganos desconcentrados en dicho artículo se señala lo siguiente:

"Artículo 195. - Podrán crearse otros Órganos Desconcentrados por reglamento, decreto o acuerdo del Jefe de Gobierno. El instrumento jurídico mediante el cual se cree un órgano Desconcentrado, deberá establecer, por lo menos, su objeto, adscripción y atribuciones".

Ahora bien, debemos señalar algunos de los aspectos importantes en relación con determinados Órganos Desconcentrados, con la finalidad de ejemplificar y exponer aspectos particulares de éstos. Como ejemplo citemos a la Planta de Asfalto del Distrito Federal, que es un Órgano Desconcentrado adscrito a la Secretaría de Obras y Servicios y es en el artículo 202 del Reglamento Interior donde se encuentran establecidas sus atribuciones, señalando:

"Artículo. 202- La Planta de Asfalto del Distrito Federal tiene por objeto proveer lo necesario para la construcción y mantenimiento de los pavimentos del Distrito Federal y cuenta con las siguientes atribuciones:

I.- Instalar, operar y mantener el equipo técnico para la producción de agregados pétreos y mezclas asfálticas, así como para la elaboración y comercialización de emulsiones asfálticas, que se requieran en la construcción y mantenimiento de los pavimentos del Distrito Federal;

II.- Destinar la producción de mezclas asfálticas primordialmente a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública;

III.- Distribuir el excedente de su producción a Federación, Estados, Municipios y particulares;

IV.- Desarrollar programas de investigación tecnológica para el mejoramiento de su producción y de actualización en materia de pavimentos para los responsables de las obras viales en el Distrito Federal;

V.- Participar en el mantenimiento de la red vial en coordinación con la Dirección General de Servicios Urbanos y con los órganos Político-Administrativos; y

VI.- Colaborar con la Dirección General de Obras Públicas en el establecimiento de normas y especificaciones de construcción y mantenimiento de los pavimentos".

Este es sólo uno de los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y algunas de sus facultades. Ya con antelación mencionamos a todos los Órganos Desconcentrados que forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal, por ello, baste con lo expuesto para comprender la forma de reglamentar sus actividades en el Distrito Federal.

De esta manera, se han señalado algunos de los órganos desconcentrados de la Administración Pública que fueron creados por el Gobierno, en ejercicio de las facultades que el Estatuto y la Ley le confieren, con la finalidad de que coadyuven a la satisfacción de los servicios públicos que los habitantes de la Ciudad de México requerimos.

III.-DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Tomando como base lo establecido por el artículo 87 del Estatuto de Gobierno y 2º de la Ley Orgánica, y ya expuestos con antelación, corresponde ahora analizar la fundamentación legal y reglamentaria de los Órganos que integran la Administración Pública Paraestatal. Así pues, el artículo 97 del Estatuto de Gobierno establece lo siguiente:

"Artículo. 97.- Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la administración pública paraestatal".

Siguiendo el orden que marca este precepto, se debe iniciar con lo que en torno a los Organismos Descentralizados establecen tanto el Estatuto de Gobierno como la Ley Orgánica, así que iniciemos con:

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

En relación con los Organismos Descentralizados el Estatuto de Gobierno establece en el artículo 98, al igual que el artículo 40 de la Ley Orgánica, que: "serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquellos que se

constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal".

El órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes y su Presidente será el titular de la coordinadora de sector o la persona que éste designe ya que así lo establece el artículo 50 de la Ley Orgánica.

Estos son los preceptos legales que establecen la naturaleza jurídica de los Organismos Descentralizados, de igual manera, es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 99 en donde se señala que los organismos descentralizados tienen por objeto principal la realización de actividades determinadas como prioritarias y la generación y prestación de servicios públicos o sociales para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de necesidades colectivas.

Ya que se expuso la base legal de los Organismos descentralizados, analicemos algunos de éstos, con el fin de corroborar lo que al efecto se ha señalado. El 28 de septiembre de 1998 fue publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, en esta ley se establece la naturaleza jurídica al señalar en su artículo 2º que: "es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio"; además señala, que la Procuraduría en el ejercicio de sus funciones no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

La finalidad de la Procuraduría Social es ser una instancia accesible para que los particulares puedan hacer valer sus derechos, en torno a las funciones públicas y a la prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Procuraduría Social cuenta con atribuciones en materia de atención ciudadana, orientación y quejas, dentro de las que destacan las siguientes:

- Ser instancia del Gobierno del Distrito Federal para atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares, por actos u omisiones de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal por lo que todas las unidades administrativas receptoras de quejas deberán canalizarlas a la misma para su seguimiento y solución.
- Orientar gratuitamente a la ciudadanía en general, en materia administrativa, jurídica, social e inmobiliaria, y en asuntos relacionados con trámites relativos a desarrollo urbano, salud, educación y cualquier otro servicio público.
- Recibir y tramitar las quejas de la ciudadanía relativas a la prestación de los servicios públicos a cargo de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal o de concesionarios o permisionarios.
- Requerir la información necesaria para el trámite de las quejas e instrumentar las investigaciones pertinentes ante las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Conciliar conforme a derecho, el interés particular de los quejosos afectados por actos de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

Hasta antes de la publicación de esta Ley, la Procuraduría Social estaba considerada como un órgano desconcentrado de la Administración Pública, adscrita orgánicamente al Jefe de Gobierno. Es de suma importancia la creación de la Procuraduría Social como un organismo descentralizado y no como un órgano desconcentrado, ya que al tener plena autonomía y no depender ni obedecer a ninguna autoridad, en el ejercicio de sus funciones, es más objetiva y podrá aplicar lo que en esta ley se establece para tales efectos.

La Procuraduría Social cuenta con oficinas desconcentradas en cada delegación para lograr el cumplimiento de sus atribuciones; además, las quejas que sean hechas por teléfono en materia de servicios públicos como bacheo, drenaje, alumbrado público, y desechos sólidos y sean recibidas por "Locatel" se deberán atender conforme a lo que establece la ley de la propia Procuraduría.

Otro Organismo Descentralizado que, con la finalidad de satisfacer las demandas en materia de servicio de transporte de pasajeros, es el "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal". La ley de esta Institución en su artículo 1º establece su naturaleza jurídica y señala que la institución "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal" es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que dicho organismo quedará bajo control y vigilancia de la dependencia del Gobierno del Distrito Federal en Materia de bienes, sin perjuicio de lo establecido en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismo de participación Estatal".

En el artículo 2º de esta ley se señala la finalidad y objeto de este organismo descentralizado, dentro de lo que destaca lo siguiente:

- La administración y operación de los sistemas de transportes eléctricos que fueron adquiridos por el gobierno del Distrito Federal.
- La operación de otros sistemas, ya sean de gasolina o diesel, siempre que se establezcan como auxiliares de los sistemas de eléctricos.
- El estudio, proyección, construcción y en su caso operación de nuevas líneas de transporte en el Distrito Federal.

Como se puede observar, la razón por la que se creó este organismo descentralizado fue la necesidad de un servicio público de transporte de pasajeros más eficiente y de acuerdo con las necesidades de la ciudad; sin embargo el constante crecimiento de la ciudad y con ello la demanda de más y

mejores servicios, obligaron al gobierno a crear otro organismo descentralizado que complementara al de Servicios de Transportes Eléctricos, en su afán por cumplir con el servicio público de transporte de pasajeros. De esa manera, fue publicado el 29 de abril de 1967 en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se daba vida al organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", este decreto fue modificado el 17 de junio de 1992. En dicho documento se establece en el artículo 1º la naturaleza de este organismo señalando que:

"Artículo. 1º.- Se instituye un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará "Sistema de Transporte colectivo", con domicilio en el Distrito Federal y cuyo objeto será la construcción operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo de personas en la zona metropolitana de la Ciudad de México y del Estado de México. Tendrá también dicho organismo por objeto de la operación y explotación el servicio público de transporte colectivo de personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del tren subterráneo"

Otro organismo descentralizado es el "Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia" del Distrito Federal, el cual fue creado mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de julio de 1997. Mediante este decreto se le otorga la calidad de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El día 3 de noviembre de 2002 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado llamado "Sistema de Aguas de la Ciudad de México". En este Decreto se señala la desaparición de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica y de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, para entre ambas, formar el nuevo Organismo Público descentralizado antes citado.

El Sistema de Aguas de la Ciudad de México asume las obligaciones con que contaba la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica y la propia Comisión de Aguas. Debemos mencionar que este organismo como todos los aquí estudiados cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de contar con autonomía técnica y administrativa y se sectoriza a la Secretaría del Medio Ambiente.

Estos son organismos descentralizados creados con la finalidad de dar cabal cumplimiento a las necesidades de la población de la Ciudad de México; pero así como la ley establece la posibilidad de su creación, también señala cuando pueden ser disueltos, liquidados o extintos ya que así lo señala el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el cual establece que:

"Cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Jefe de Gobierno la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad".

b) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

Al igual que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria tienen como objeto principal, la realización de actividades consideradas como prioritarias y la generación de bienes y prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para la ciudad. Así se desprende de lo señalado por el artículo 99 del Estatuto de Gobierno.

Ahora bien, para poder entender lo que la ley considera como actividad prioritaria es necesario hacer referencia a lo que señala el artículo 41 de Ley Orgánica, en el cual se consideran actividades prioritarias las relativas al desarrollo económico y el empleo, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. Lo anterior en el marco de lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece en el artículo 42 lo que considera como empresas de participación estatal mayoritaria y de igual manera define a aquellas que se asimilan a las empresas de participación, de tal manera que señala lo siguiente:

"Artículo. 42.- Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

El Gobierno del Distrito Federal en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley de Administración Pública, será el que apruebe la participación del gobierno de la entidad en las empresas de participación estatal mayoritaria ya sea para creación o para aumentar su capital o patrimonio, o para adquirir todo o parte de estas empresas. Una vez constituidas las empresas de participación estatal gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de sus objetivos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Al igual que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal cuando ya no cumplan con su objetivo o no alcancen las metas previstas, la ley contempla mecanismos legales para su disolución, tal y como lo señala el artículo 57 de la Ley Orgánica, el cual establece que cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto de su constitución o ya no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas, atendiendo la opinión de la secretaría coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Jefe de Gobierno su disolución o liquidación.

c) FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

La base legal para la constitución de los fideicomisos públicos, se establece en el artículo 97 del Estatuto de Gobierno y en el artículo 2º de la Ley Orgánica, citados ambos en reiteradas ocasiones, ya que en ambos se señala que la Administración Pública será, central desconcentrada y paraestatal. Por su parte, el artículo 43 de la propia Ley Orgánica señala que los fideicomisos a que se refiere el artículo 2º de la misma ley son: "aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno en la realización de las funciones que legalmente le corresponden".

Por otra parte, la misma ley señala que los Fideicomisos públicos que se establezcan serán los que se consideren entidades paraestatales, y que los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos deberán ajustarse en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones de la propia Ley Orgánica. Además señala, que las instituciones fiduciarias, a través del delegado fiduciario general dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a consideración de la

Secretaría encargada de la coordinación del sector a que pertenezca, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

Más adelante el artículo 46 de la misma ley, señala lo referente a los órganos de gobierno y al efecto establece lo siguiente: "Los órganos de gobierno de las entidades estarán a cargo de la administración de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como, en su caso, los comités técnicos de los fideicomisos públicos, y deberán estar integrados mayoritariamente por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, sin que en ningún caso existan regímenes especiales de voto que afecten la capacidad de decisión de dichos servicios públicos". La misma ley establece los lineamientos a los cuales deberán ajustarse las entidades paraestatales en cuanto a su operación y control. Por ello, en el capítulo IV establece las bases para la organización y funcionamiento de los Fideicomisos Públicos.

Podemos citar como ejemplo de fideicomisos al del Centro Histórico de la Ciudad de México y al Fideicomiso de emergencia 080 ciudad de México, recientemente desintegrado.

IV.- DE LAS COMISIONES METROPOLITANAS.

El fundamento constitucional de las Comisiones Metropolitanas, como ya se señaló, se encuentra contenido en el artículo 122 letra G. La base legal se encuentra establecida en diferentes disposiciones del Estatuto de Gobierno, el cual sigue lo establecido en la Constitución Política y al efecto señala en el artículo 69 que "el Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y éste Estatuto, en la planeación y ejecución de las acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y

restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública".

En ese mismo sentido, el Estatuto concede al Jefe de Gobierno facultades para acordar con la Federación, los Estados y los Municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior; también le concede facultades para suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución de y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior.

En ese mismo sentido, el Estatuto señala que los convenios que se celebren en el seno de dichas comisiones serán suscritos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por el servidor público que éste designe para tal efecto y que en la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal, podrán participar los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de las demarcaciones territoriales limítrofes; además señala, que la participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana se sujetará a los siguientes lineamientos:

- I.- Tratándose de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, sólo se contraerán compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea Legislativa, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente;
- II.- Será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas;
- III.- Los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiera así como las reglas a que sujete su participación, deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea Legislativa; las leyes generales expedidas por el

Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación aplicable a la materia de que se trate; y

IV.- En todo caso, los integrantes de las comisiones, contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido por la Constitución Política y demás disposiciones legales, se publicó en el Diario Oficial el Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, en el cual se señala que la Comisión "es un órgano colegiado que constituye la primera instancia de coordinación bilateral, para atender los temas de interés común en materia de conurbación entre el Gobierno del Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal, directamente, o bien a través de las Comisiones Metropolitanas conforme a la cláusula primera del convenio que le da origen".

En el Distrito Federal existen diversas Comisiones Metropolitanas y son las siguientes: Comisión de Agua y Drenaje del área Metropolitana; la Comisión Metropolitana de Transporte y vialidad; la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y la Comisión Ambiental Metropolitana.

V.- DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

En el artículo 12 del Estatuto de Gobierno se establece que la organización política y administrativa del Distrito Federal, atenderá a diversos principios estratégicos; y uno de ellos se refiere la participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad.

Por su parte, el artículo 22 del propio Estatuto señala que: "la participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la

participación ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

En atención a lo que dispone el Estatuto de Gobierno, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1998, la Ley de Participación Ciudadana. La Ley se compone 112 artículos y seis transitorios, en esta Ley se establecen los instrumentos de participación y los lineamientos generales que deben de observarse en el Distrito Federal en torno a la participación ciudadana.

Por otra parte, en materia de participación ciudadana, el Reglamento de agua y drenaje para el Distrito Federal, en el título séptimo, capítulo único, señala que la Secretaría de Obras Y Servicios nombrará a los inspectores honorarios que apoyen el cumplimiento del propio reglamento, y que tales nombramientos serán considerados como un servicio social y lo cumplirá el vecino nombrado para tal efecto en los horarios que le resulten más convenientes, ya que su función no será considerada administrativa, no percibirá remuneración alguna y que en ningún caso podrá aplicar sanciones ni intervenir en la aplicación del Reglamento. Además señala, que las organizaciones vecinales y los organismos legalmente constituidos, propondrán a la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal a los vecinos que a cada colonia ampliarán la función de inspectores honorarios. Para el mejor desempeño de sus funciones, se dotará al propio inspector de una credencial que lo identifique y en la que se especificará el carácter de oficial, honorario y gratuito de su labor.

Más adelante este mismo ordenamiento legal señala en su artículo 123 que: "Con el objeto de que las políticas de distribución de aguas se den en un marco de justicia social y de que los procesos de extracción y recarga de acuíferos se realice preservando el equilibrio ecológico, la ciudadanía podrá participar en la formulación de propuestas alternativas para el mejor uso y aprovechamiento del agua. Las autoridades correspondientes considerarán las propuestas hechas por la población para ser integradas en los programas que ejecuten.

Al igual que el Reglamento de Agua Potable, la Ley de Seguridad Pública establece un capítulo referente a la participación vecinal y ciudadana. En dicho ordenamiento se señala que en cada una de las Delegaciones del Distrito Federal se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública, como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana y que corresponde a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública: ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública y emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo.

Por último, señala el artículo 66 de la citada Ley que: "el Departamento y la Procuraduría fomentarán la colaboración de las organizaciones vecinales, asociaciones y sociedades de carácter privado así como de la ciudadanía en general. En los correspondientes subprogramas delegacionales de seguridad pública".

VI.- DE LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Ya hemos señalado en repetidas ocasiones, que el artículo 122 constitucional establece, en el inciso K, fracción V, Base primera, la facultad con que cuenta la Asamblea Legislativa, en términos del Estatuto de Gobierno, para regular la

prestación y concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal. En atención a este precepto, el Estatuto de Gobierno establece en el artículo 42, fracción XV, la misma facultad prevista en la Constitución.

Ahora bien, es el artículo 93 del citado Estatuto, es donde se señala la posibilidad de que los servicios públicos puedan ser concesionados cuando así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita. En ese mismo sentido, lo establece el artículo 12 de la Ley Orgánica.

Estos preceptos, tanto constitucionales como legales son sólo la base para las concesiones de los servicios públicos. La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público es el ordenamiento legal que establece con amplitud los lineamientos a los cuales deberán de ceñirse las concesiones en el Distrito Federal. En el capítulo tercero del presente trabajo hicimos mención de diversos artículos de esta Ley, al referirnos a la definición legal, clasificación, elementos y en general a la concesión de los servicios públicos y su base constitucional.

Por lo anterior, ahora mencionaremos que es la Ley del Régimen Patrimonial la que sirve de base legal para el otorgamiento de las concesiones en el Distrito Federal, ya que contempla en el título quinto, capítulo II todo lo referente a las concesiones; desde su definición en el artículo 76, hasta las causas de extinción de las concesiones en su artículo 100 y subsecuentes.

En el Distrito federal la mayoría de los servicios públicos son prestados por la Administración Pública, ya sea a través de los Órganos Centrales, Desconcentrados, Político-Administrativos o Descentralizados, y en general por todos aquellos que integran la Administración Pública. Por ello, pocos son los servicios públicos que se prestan mediante concesión.

Algunas publicaciones especializadas consideran que la concesión es una pieza clave no sólo para llevar a cabo actividades que el Estado no está en condiciones de desarrollar, frenar grandes gastos gubernamentales y evitar la burocratización

en la prestación de los servicios públicos, sino también para inyectar capital privado en la economía del país específicamente en sectores estatales.¹⁰¹

Personalmente creo que el Gobierno debería de hacer mayor uso de esta figura jurídica y dejar que los particulares intervengan en la realización los servicios públicos; no obstante, creando mecanismos de control y supervisión más adecuados, que permitan de forma efectiva hacer valer los preceptos legales que rigen el funcionamiento de las concesiones en el Distrito Federal.

Sin embargo, existen servicios públicos de carácter prioritario que el Estado no debe concesionar a los particulares, por ser éstos de vital importancia para el desarrollo y bienestar del propio Estado y de la Ciudad. Por ello, resulta necesario establecer mecanismos que permitan el uso racional y la adecuada conservación de bienes no renovables que se suministran por medios de servicios públicos, conforme el espíritu que consagra el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Sin lugar a dudas, el Gobierno debe participar en forma activa en la realización de los servicios públicos solamente como vigilante de la actividad que haya concesionado a los particulares, exigiendo su cabal cumplimiento y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, adoptando la responsabilidad ante los ciudadanos de informar puntualmente sobre el desarrollo de los servicios, y estableciendo la responsabilidad objetiva de los prestadores de éstos y el derecho de los ciudadanos a exigir su adecuada prestación.

Existen diversos servicios públicos que el Estado puede concesionar sin que ello represente ningún riesgo para la estabilidad de la Ciudad, por ejemplo: el alumbrado público, el servicio de limpia en todas sus etapas, panteones, parques y jardines, mantenimiento vial, agua potable, entre otros.

¹⁰¹ Meade Hervet, Christian y Meade Hervet, Oliver. "LICITACIÓN PÚBLICA Y CONCESIÓN: ¿APERTURAS O LÍMITES A LA INVERSIÓN?", verlo en: El Foro, Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C., Duodécima época, Tomo XV, número 1, México, 1er Semestre 2002, pág. 148.

Un artículo de "La Jornada" que fue publicado el 10 de septiembre de 1996 referente a que todavía existen "muchísimos" servicios públicos que se pueden concesionar. En dicho artículo se señala lo expuesto por el entonces Secretario de Desarrollo Económico del Departamento del Distrito Federal, Héctor Flores Santana, quien enfatizó que: "no vamos a privatizar ni a concesionar los mercados públicos, pero hay muchas cosas que vale la pena que se concesionen. No estamos diciendo que ya vamos a concesionar, pero se hacen estudios y se evaluá qué sí se puede concesionar". Tampoco se está pensando, agregó el funcionario, en concesionar u otorgar un permiso para obras y servicios que el propio gobierno debe hacer, así que "no vamos a concesionar ni el metro, ni los mercados públicos ni la obra pública".¹⁰²

De igual manera, otros artículos señalan la necesidad de que algunos servicios públicos sean prestados por los particulares mediante concesión, en ese contexto señala otro artículo de internet, publicado por el Diario Reforma el día 26 de febrero de 2002, y que tiene como título "Sugieren que la IP preste servicio de agua". En dicho artículo se señala la propuesta hecha por la entonces Diputada María de los Angeles Moreno, ante la Asamblea Legislativa del D.F., quien propone que se abra a la iniciativa privada y al sector social la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y su reuso.

La coordinadora del PRI y presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal planteó en la iniciativa de Ley de Aguas del Distrito Federal que el Jefe del Gobierno concesione también el financiamiento, construcción, operación y administración de la infraestructura hidráulica de Distrito Federal. Basando su propuesta en que se debe de invertir en el Distrito Federal en los próximos 25 años una parte significativa de 22 mil millones de pesos anuales, para mejorar y modernizar la infraestructura hidráulica y los servicios públicos.

¹⁰² Ballinas, Víctor. //www.jornada.unam.mx/1996/sep96/960910/ddf.html

En esta propuesta se plantea que el otorgamiento de las concesiones sea mediante licitación pública y no deberán ser mayores de 20 años; de igual manera señala la necesidad de unificar a todas las dependencias y órganos de la Administración Pública que actualmente realizan este servicio, para así crear la Comisión de Aguas y Saneamiento del Distrito Federal, entre muchas otras propuestas.¹⁰³

Muchas opiniones respaldan la postura que defendemos al proponer la concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal, algunas publicaciones especializadas han propuesto la concesión de los servicios públicos, tal es el caso de la Revista Hacienda Municipal, en la cual se considera que: "a través de la concesión de los servicios públicos, tanto el sector privado o la participación social, se puede lograr que estos servicios sean más eficientes y se cubra un mayor número de habitantes que lo demande, atendiendo el contexto económico, político y social de la demanda de servicios, de esta forma, la concesión puede ser una alternativa para las autoridades municipales".¹⁰⁴

Sí bien es cierto, el artículo publicado por la revista antes citada, hace referencia a las concesiones de servicios públicos a nivel municipal. También lo es, que respalda nuestra postura, ya que permite observar que en cualquiera de los tres niveles de gobierno es factible y necesario permitir, o hacer un mayor uso de la concesión de los servicios públicos, ya sea a nivel federal, estatal o municipal la concesión puede ser de gran utilidad permitiendo que la Administración Pública, aunque de una manera indirecta, pueda dar satisfacción a las necesidades colectivas de la población.

¹⁰³ Salazar, Claudia. //www.reforma.com/ciudaddemexico/articulo/172622/

¹⁰⁴ Abreu Giralt, Jorge. "CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS", verto en: Revista Hacienda Municipal, Indetec. Año 19, No. 69, Guadalajara Jalisco México, Diciembre 1999, pág. 13.

En la misma publicación se presenta una lista de los posibles servicios públicos que pueden ser concesionados en la mayoría de los municipios, y a continuación la señalamos:

- Limpia
- Panteones
- Mercados y centrales de abasto
- **Rastros**
- Transporte público
- Estacionamientos
- Alumbrado público
- Agua potable, alcantarillado y drenaje
- Seguridad Pública Auxiliar
- Bomberos
- Salud y atención médica de urgencias
- Asistencia social
- Parques, jardines y campos deportivos.¹⁰⁵

Debemos señalar las conclusiones a que llega esta publicación ya que compartimos el mismo punto de vista, así pues, después de haber realizado una análisis de la concesión de los servicios públicos municipales, Jorge Abreu Giralt concluye que: "Una de las alternativas para la prestación de los servicios públicos es involucrar a la participación social, ya que ésta, asumiendo su responsabilidad, ahora como prestadora de servicios deberá cumplir con las condiciones que la propia comunidad le requiere, y esta relación entre la comunidad y las autoridades se verá reflejada en la racionalización de recursos y generación de mayor volumen de servicios para el ayuntamiento, así como en la satisfacción de necesidades básicas para la comunidad en general. Así, el involucramiento de la sociedad en la prestación de los servicios públicos a través de sus distintas

¹⁰⁵ Abreu Giralt. Ob. Cit., pág. 17

puede ser una de las mejores alternativas para la solución de la prestación de los servicios públicos".¹⁰⁶

Una forma en que el Gobierno puede dar seguimiento a las actividades susceptibles de ser concesionadas y que constituyen un servicio público, es mediante las Comisiones Metropolitanas. Para ello, se requiere establecer un marco regulatorio que permita que las Comisiones puedan constituirse en Órganos de control y vigilancia de las concesiones de los servicios públicos; permitiendo en su integración la participación de la ciudadanía como miembros de éstas, con la finalidad de garantizar al ciudadano una completa imparcialidad en la supervisión de las concesiones.

Otra opción sería la creación de una Comisión Mixta de Evaluación y Seguimiento de los Servicios Públicos Concesionados en el Distrito Federal, cuya especial encomienda sería el control y vigilancia de todos aquellos servicios públicos que la Administración Pública concesione. Para la Integración de esta comisión no sólo intervenirían miembros de la Administración Pública ya que para crear un contrapeso se permitiría la intervención de la Opinión Pública, de la sociedad y por un representante del Poder Legislativo del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, tenemos que tener cuidado y observar lo que los especialistas opinan en relación con la excesiva intervención de la Autoridad en las concesiones, ya que se ha observado que en gran diversidad de casos, las autoridades lejos de impulsar la eficiencia de la concesión, la han entorpecido debido a las malas políticas que han seguido. Otro problema que los especialistas contemplan en el otorgamiento de las concesiones, es que los solicitantes al tener la certeza de la posibilidad de renegociación de éstas, comúnmente proponen posturas muy optimistas con el objetivo de lograr la obtención del título, teniendo en consideración la posibilidad de modificar posteriormente los términos originales de la concesión. En razón de lo anterior proponen lo siguiente:

¹⁰⁶ Abreu Giralte, Ob. Cit., pág. 22.

- a) Hacer más flexible el plazo para el otorgamiento de concesiones, en consideración al momento de recuperación de la inversión y la obtención de una utilidad;
- b) Disminuir las posibilidades para renegociar los títulos respectivos a través del establecimiento de causales que dispongan las excepciones de renegociación;
- c) La implementación de normatividad que genere condiciones eficaces y eficientes de vigilancia y control, que impidan tanto a las autoridades concedentes como a los particulares la comisión de errores que afecten el desarrollo competitivo de la empresa objeto de concesión.¹⁰⁷

De igual manera, nos señalan que en relación con la concesión de servicios públicos, existe la dificultad de una excesiva intervención del órgano concedente, en cuanto a control, vigilancia y fiscalización, propiciando la limitación de la libertad del concesionario a efectos de cumplir competitivamente con el objeto de concesión, puesto que no sólo se encuentra disminuido en su campo de acción, sino también en su seguridad jurídica. Por ello, considerán fundamental disminuir las facultades de intervención del órgano concedente, con lo cual se ahorraría carga de trabajo y, además, se eliminarían los obstáculos causados por su intervención. Con ello, se generarían una esfera de mayor seguridad jurídica y se haría más atractiva la inversión de capital privado a través de la concesión.¹⁰⁸

En el Distrito Federal la participación de los ciudadanos puede resultar de mucha utilidad en el seguimiento de los servicios públicos concesionados; sin embargo, sabemos que el desconocimiento de la mayoría de las personas en relación con sus derechos y obligaciones como ciudadanos, es un factor que impide una adecuada participación; por ello, es de vital importancia que el Gobierno emprenda campañas de orientación y difusión de las obligaciones y derechos ciudadanos. Para ello, proponemos la creación de la "Cartilla de Derechos

¹⁰⁷ Meado Hervert, Christian y otros. Ob Cit., pág. 148.

¹⁰⁸ Idem.

Ciudadanos" como instrumento informativo y formativo de los habitantes de la Ciudad de México.

He de concluir, señalando que el futuro de la Ciudad depende en gran medida de la forma y tiempo en que sean suministrados los servicios públicos, por el Estado o por los particulares, ya que una ciudad puede ser muy prospera cuando cada uno de los miembros de la misma atiende puntualmente sus obligaciones como ciudadanos y ejerce sus derechos ante la sociedad y el Estado. Puede ser caótica cuando el Estado no busca los medios idóneos para procurar satisfacer las necesidades de los miembros de la sociedad para quienes existe como tal.

CONCLUSIONES

1.- Las necesidades humanas son por naturaleza ilimitadas y están en constante crecimiento, cuando las necesidades individuales se convierten en necesidades colectivas y su importancia es de interés del Estado, éste establece mediante un ordenamiento normativo su adecuada satisfacción a través de la prestación de un servicio público. Por lo anterior, la existencia de un servicio público está supeditada a la presencia de una necesidad colectiva y al reconocimiento que el Estado hace de ésta, estableciendo en un ordenamiento especial la forma y tiempo en que dicha necesidad será satisfecha

2.- Existen actividades que tienen por finalidad dar satisfacción a las necesidades colectivas, y éstas llegan a ser consideradas como servicio público cuando el Estado reconoce su existencia y regula mediante un ordenamiento legal su prestación; sin embargo, en el Distrito Federal no existe ningún ordenamiento legal que establezca con claridad un listado de aquellas actividades que han alcanzado el reconocimiento del Estado, y en consecuencia, son consideradas como servicio público, el marco regulatorio de los servicios públicos sólo se limita a mencionar lo que se entiende como tal y no enumera a los servicios públicos que existen en esta ciudad.

3.- Dada la importancia de los servicios públicos en la sociedad moderna, han sido ampliamente estudiados desde los grandes exponentes de la Escuela Realista o del Servicio Público, hasta los más jóvenes estudiosos del Derecho Público de nuestro país. No obstante el cúmulo de opiniones, la doctrina de nuestro país presenta gran homogeneidad al definir al servicio público, la mayoría de opiniones convergen al considerarlo como una actividad que tiene por finalidad dar satisfacción a las necesidades de carácter colectivo y que se encuentra previsto y regulado por un ordenamiento especial.

4.- Algunos estudiosos del derecho público consideran como elemento esencial del servicio a la "gratuidad"; sin embargo, esta postura ha sido ampliamente cuestionada ya que el hecho de perseguir un lucro o ganancia no desvirtúa la esencia del servicio público, tan es así que el criterio de la Suprema Corte justifica el cobro por el servicio prestado.

5.- Durante el transcurso del siglo XX la base constitucional del Distrito Federal ha sufrido varias reformas, la tendencia ha sido hacia una democratización de las Instituciones de la Ciudad y el reafirmar que la Ciudad de México es sede de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Sin lugar a dudas, las reformas más importantes fueron las de 1993 y 1996; a pesar de lo anterior, el proceso de democratización en el Distrito Federal aún no concluye ni alcanza sus niveles máximos.

6.- A pesar de que existen diferentes opiniones en relación con la naturaleza jurídica de las concesiones, y que la más aceptada es aquella que considera que las concesiones son producto de un acto mixto o complejo, debe entenderse que las concesiones son producto de un acto discrecional de la autoridad administrativa, ya que no podemos hablar de un contrato cuando hace falta el acuerdo de voluntades, y en la concesión sólo se limita el concesionario a aceptar las condiciones y lineamientos establecidos para el otorgamiento y funcionamiento de la misma.

7.- La concesión de los servicios públicos es una figura jurídica que permite que los particulares puedan realizar actividades que le están encomendadas por mandato legal a la Administración Pública; empero, esta figura no ha sido aprovechada adecuadamente en el Distrito Federal, ya que la mayoría de los servicios públicos son prestados por alguna órgano de la Administración Pública, ocasionando con ello que exista deficiencia en la prestación de los servicios y que en ocasiones resulte muy oneroso su sostenimiento.

8.- En el Distrito Federal existen varios servicios públicos que pueden y deben ser concesionados, en el entendido de que al concesionar un servicio público la Administración Pública conserva la titularidad del servicio y que la ley establece los mecanismos de control y vigilancia que le permiten dar seguimiento a la realización del mismo; pese a lo anterior, resulta indispensable realizar una exhaustiva revisión con la finalidad de adecuar la normatividad existente a una realidad impregnada por una tendencia de libre mercado.

Una vez expuestas las conclusiones a que se ha llegado en el estudio y análisis de la concesión de los servicios públicos en el Distrito Federal y su respectivo marco constitucional, corresponde ahora formular las siguientes:

PROPUESTAS

Primera: Es necesario que en la legislación que rige en el Distrito Federal la prestación y concesión de los servicios públicos, se incluya un Catálogo de las actividades que son consideradas como tales, especificando cuales pueden ser materia de concesión, ya que la carencia de este catálogo crea confusión entre la población al no estar bien definidas en algún ordenamiento jurídico las actividades que son consideradas como servicios públicos. Por lo anterior, debe incluirse en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal o bien en La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, un artículo que de manera enunciativa más no limitativa señale específicamente cuales son los servicios públicos que se prestan en la ciudad.

Segunda: Debe fomentarse la participación de la iniciativa privada y de la sociedad en la realización de los servicios públicos, mediante la figura de la concesión. Para ello, es indispensable adecuar el marco normativo que regula ésta figura, tomando en cuenta que la tendencia que rige actualmente al país es hacia una corriente de libre mercado. El marco legal debe incentivar y dar

seguridad a quienes invierten de que podrán recuperar sus inversiones y no olvidando que un adecuado sistema de control y vigilancia es indispensable para lograr tales objetivos, garantizando así la satisfacción de las necesidades colectivas, objetivo principal de las concesiones.

Tercera: El Estado debe crear mecanismos jurídicos que obliguen a los prestadores de servicios públicos, ya sea la Administración Pública o los concesionarios, a rendir cuentas a los ciudadanos y señalar la responsabilidad objetiva de todos aquellos que prestan servicios públicos en nuestra ciudad.

Cuarta: Con la finalidad de poder dar seguimiento a los servicios públicos que se concesionen, es necesario crear una "Comisión Mixta de Evaluación y Seguimiento de los Servicios Públicos Concesionados", cuya finalidad sea controlar y vigilar la adecuada prestación de los servicios públicos y en su caso emitir dictámenes de calidad y sancionar administrativamente las deficiencias que se presenten en la prestación del servicio. Para lograr equidad en la integración de la comisión es necesario permitir la participación de diversos sectores de la población y del gobierno.

Quinta: Para conservar los recursos naturales que se proporcionan mediante la prestación de servicios públicos, es necesario emprender campañas permanentes que tengan por finalidad concientizar a la sociedad y difundir los derechos y obligaciones de todos los habitantes de la ciudad, con la intención de hacer uso razonable y consiente de los recursos naturales no renovables que suministran a través de la prestación de un servicio público.

Sexta: Los especialistas alertan a tomar precauciones ya que bajo el amparo de la figura de la concesión se puede permitir la privatización de algunos servicios públicos, para evitarlo es necesario adecuar el marco normativo de esta figura, tomando en cuenta que en la actualidad el sistema estatista está en decadencia dando paso al sistema que se basa en la economía de mercado.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", primer curso, 16ª edición actualizada, Ed. Porrúa, S.A., México, 2002.

Canasi, José. "DERECHO ADMINISTRATIVO II", Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1984.

Carpizo Macgregor, Jorge. "LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917". 11ª edición, Ed Porrúa, S.A., México, 1988.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", 7ª reimpresión, Ed. Limusa, México, 1997.

Domínguez Vargas, Sergio. "TEORÍA ECONÓMICA", Nociones Fundamentales, 19ª edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 2000.

Duguit, León. "LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO (PUBLICO Y PRIVADO)", Ed. Eliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1975.

F. Palavicini, Felix. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Tabasco, México, 1980.

Fernández Ruiz, Jorge. "DERECHO ADMINISTRATIVO" (servicios públicos) Ed. Porrúa, S.A., 1ª edición México, 1995.

Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO", 39ª edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1999.

Gutiérrez y González, Ernesto. "DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO". 1ª edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.

H. L. Schlarman, Josep. "MÉXICO TIERRA DE VOLCANES". 15ª edición Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.

Hira de Gortari, Rabiela y Regina Hernández. "LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL, UNA HISTORIA COMPARTIDA" Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1988.

Linares, Juan Francisco. " DERECHO ADMINISTRATIVO". 1ª reimpresión, Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2000.

Olivera Toro, Jorge. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO", 7ª edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1997.

Perez de León, Enrique. "NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO", 14ª edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.

Sánchez Gómez, Narcizo. "PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". 2ª edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 2000.

Serra Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO", primer curso, 20ª edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1999.

-----, "DERECHO ADMINISTRATIVO", segundo curso, 19ª edición Ed. Porrúa, S.A., México, 1999.

Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO (1808-1997)", Ed. Porrúa, S.A., 20ª edición actualizada, México, 1997.

Zamora, Francisco. "TRATADO DE TEORÍA ECONÓMICA", 19ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Burgoa Orihuela, Ignacio. "DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS INDIVIDUALES Y AMPARO", 6ª edición, Ed. Porrúa S.A., México, 2000.

"DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA", Real Academia Española 22ª edición, Ed. Espasa Calpe S.A., Madrid España, 2001.

"DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa S.A., 1992.

"NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA". Tomo XVI, Ed. Francisco Siex, S.A., Barcelona, España, 1992.

LEGISLACIÓN

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

"ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL".

"LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL".

"LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL".

"LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL".

"LEY DE LA INSTITUCIÓN DESCENTRALIZADA DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTES ELECTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL".

"LEY DE TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL".

O. Rabasa, Emilio y Caballero Gloria. **"MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN"**, 11ª edición, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, México, 1997.

"REGLAMENTO DEL SERVICIO DE AGUA Y DRENAJE PARA EL DISTRITO FEDERAL".

"REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA".

DOCUMENTOS OFICIALES

"Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO".

"Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "SISTEMA DE AGUAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO".

"DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO" México a través de sus constituciones Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LII Legislatura, México 1985.

"DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE", Tomo II, Números 55 y 56, Querétaro, México enero de 1917.

"DIARIO DE LOS DEBATES", Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, México,

"INICIATIVA DE LEY" Presentada por el Ejecutivo Federal el día 5 de julio de 1993, Libro 48 Expediente 202, 55ª Legislatura.

"INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Presentada por el Presidente de la República el 25 de Julio de 1996.

REVISTAS ESPECIALIZADAS

"EL FORO" Órgano de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados A.C., duodécima época, tomo XV, número 1, México, 1er semestre de 2002.

"JURÍDICA" Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 26, México, 1996.

"REVISTA HACIENDA MUNICIPAL", Indetec, año 19, número 69, Guadalajara Jalisco México, diciembre 1999.

PÁGINAS WEB

<http://www.reforma.com/ciudaddemexico/articulo/172622/>

<http://www.jornada.unam.mx/1996/sep96/960910/ddf.html>