

MARCO CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL (ARTÍCULOS 28 Y 115)

Rodolfo ORTIZ ORTIZ*

SUMARIO: I. *Los servicios públicos.* II. *Bases constitucionales y legales de la prestación de los servicios públicos.* III. *Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* IV. *La concesión.*

I. LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El 14 de julio de 1789, con la toma de La Bastilla y el triunfo de la revolución francesa, nace el Estado moderno contemporáneo, el Estado que contempla la división de poderes, en el acuerdo de Montesquieu, en ejecutivo, legislativo y judicial; desde luego las funciones del Estado son cuatro básicamente: la función legislativa, la función jurisdiccional o judicial, la función ejecutiva y la función gubernativa o política. Para hablar de derecho tenemos que hablar de toda una transmisión de normas, costumbres y poderes, desde el iuspositivismo y el iusnaturalismo ya superados, ahora se habla de la hermenéutica, de la dogmática, de la mayéutica y de la argumentación jurídica. De acuerdo con Ferrajoli, Atienza, Márquez Rábago, entre otros distinguidos juristas contemporáneos.

Es así, como el Estado es un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado como ámbito territorial y temporal de validez jurídica, internacionalmente delimitado y con una pretensión de totalidad respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del derecho internacional.

Hauriou define el derecho administrativo, como la rama del derecho público que regula: primero, la organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales se ha encarnado; segundo, los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; y tercero, el ejercicio de estos poderes y de estos derechos con la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que le siguen. El derecho administrativo, por tanto, regulará: a) la

* Investigador del Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala.

estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa, como ese poder se integra por múltiples elementos, surgen necesariamente variadísimas relaciones entre éstos y el Estado y entre ellos mismos, siendo además indispensables coordinarlos en una organización adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forman; b) los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

Para hablar de servicio público, una primera noción es satisfacer las necesidades de la colectividad por un servicio correspondiente que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos a cambio de una contraprestación, también es considerado como una labor específica que compete exclusivamente al Estado en su carácter de administrador público. Los tratadistas parten de dos elementos para intentar definirlo: primero, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva, segundo, los medios, de los cuales se vale la sociedad para resolver esa necesidad; éstos estriban en la organización creada por el Estado o bien en la concesión otorgada a los particulares para que los efectúen bajo el control y vigilancia de éste. Los criterios fundamentales para definir servicio público son dos; el formal, se distinguirá en que la empresa avocada a otorgarlo es la administración pública, o bien, está supervisada y controlada por ésta, mediante la aplicación de normas de derecho público y el aspecto material servirá para determinar si nos encontramos frente a un servicio público y atenderemos la naturaleza de la actividad, ésta es la característica principal en la satisfacción de una necesidad que sea de índole colectivo.

El servicio público es un servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida (Marcello Caetano).

Es una actividad técnica directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeto a un régimen especial de derecho público (Andrés Serra Rojas).

Para que se dé el servicio público debe existir la necesidad colectiva. Para ello, existen elementos del servicio público y un papel preponderante que juegan los poderes del Estado en esta actividad. Entre los elementos indispensables del servicio público, figuran, primero, la necesidad que pretende satisfacer el servicio, segundo, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, tercero, el universo de usuarios potenciales del servicio público, cuarto, la intervención estatal, quinto, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria, sexto, los recursos empleados en la prestación del servicio y séptimo, el régimen jurídico especial, y me estoy refiriendo a los servicios públicos en un país de 120 millones de mexicanos.

La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio es generada por la necesidad humana, mas no por cualquiera, sino por la común carencia insatisfecha que tienen una y muchas personas respecto de algo. La necesidad cuya satisfacción constituye la razón de ser del servicio público es de carácter general, por tratarse de

una necesidad individual que se generaliza; por ello, en una necesidad de carácter general que satisfacer, no hay servicio público.

La actividad destinada a satisfacer la necesidad, porque sin el desempeño del conjunto de operaciones o tareas que implican, éste no puede prestarse; lo que sí importa es precisar la índole de tal actividad, pues su realización requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos propios de ciencias, artes, industrias u oficios, específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados, lo que significa que nos referimos a una actividad técnica que está diseñada para producir efectos útiles en un ámbito determinado; la técnica dirige la actividad hacia su fin natural o reflexivo de ahí que las cosas producidas de acuerdo con la técnica sean superiores a las realizadas de manera empírica. La actividad del servicio público, además de técnica, habrá de ser satisfactoria, toda vez que la finalidad a la que se destina dicho servicio consiste en la satisfacción de una necesidad de carácter general; y para que efectivamente resulte satisfactoria se requiere que sea pertinente, en el sentido de que sea propósito de alcanzar su fin; del mismo modo la actividad propia del servicio público habrá de ser apta, proporcionada y suficiente para alcanzar sus fines; por último, la actividad satisfactoria habrá de ser adecuada al servicio público correspondiente.

La clasificación de los servicios y diversos modos de su prestación conforme al nivel de competencia en el que son proporcionados los mismos pueden ser:

- a) Federales: distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, la telefonía, como ejemplos.
- b) Locales o estatales: todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas, o bien, concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la federación, así tenemos: el transporte urbano, la realización de servicios culturales y recreativos, entre otros.
- c) Servicios municipales: de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución política federal, los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen sus legislaturas locales.

Según el sistema de prestación los servicios públicos pueden ser:

- a) Administración directa: pueden ser desempeñados por un órgano administrativo centralizado del Estado o por un ente paraestatal, sea éste un organismo público descentralizado por servicio o una empresa de participación estatal.
- b) Administración indirecta: aquellos desempeñados por los particulares en virtud de una concesión otorgada por el Estado.

II. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes federales, estatales y municipales que estatuyen servicios públicos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos habla de los servicios públicos en sus artículos:

- Art. 5, párrafo II (servicios públicos obligatorios), en cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular. Directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas, aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.
- Art. 108. Las responsabilidades de los servidores públicos.
- Art. 113. Contenido y objetivo de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.
- Art. 115, fracción II (d). Servicios municipales prestados por el gobierno estatal.
- Art. 115, fracción III Servicios públicos a cargo de los municipios. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
 1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
 2. Alumbrado público.
 3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
 4. Mercados y centrales de abasto.
 5. Panteones.
 6. Rastros.
 7. Calles, parques y jardines y su equipamiento.
 8. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.
 9. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- El Art. 93 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala manifiesta que: “Es obligación de los ayuntamientos atender y promover la prestación de los servicios públicos generales que requiera la comunidad”.

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
 2. Alumbrado público.
 3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
 4. Mercados y centrales de abasto.
 5. Panteones.
 6. Rastros.
 7. Calles, parques y jardines y su equipamiento.
 8. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. La policía preventiva de cada municipio estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente.
 9. Las demás que determine el Congreso tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- Art. 107. De los Servidores Públicos

Reparto de competencia: nacional, estatal y municipal.

Es de la competencia del Poder Público Nacional:

1. La política y la actuación internacional de la República.
2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la correcta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional.
3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional.
4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros.
5. Los servicios de identificación.
6. La policía nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional.
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada nacional.
9. El régimen de la administración de riesgos y emergencias.
10. La organización y régimen del Distrito, capital y de las dependencias federales.
11. Los censos y estadísticas nacionales.
12. El régimen y organización del sistema de seguridad social.
13. Las políticas nacionales y la legislación en materia de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, medio ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio y naviera.
14. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.

15. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios, en especial electricidad, agua potable y gas.

Competencia del Poder Público Municipal.

Es de la competencia del municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros.
3. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
4. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
5. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas negras; cementerios y servicios funerarios.
6. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
7. Las demás que les atribuya la Constitución y la ley. Las actuaciones que corresponden al municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a la Constitución.

III. ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las (sic DOF 03-02-1983) 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 (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Párrafo reformado DOF 11-06-2013

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado, al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Párrafo reformado DOF 20-08-1993, 02-03-1995

(Se deroga el párrafo quinto)

Párrafo derogado (se recorren los demás en su orden) DOF 27-06-1990

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

Párrafo adicionado DOF 20-08-1993

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y

emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (SIC DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Párrafo adicionado DOF 20-08-1993. Fe de erratas DOF 23-08-1993

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para

cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

Corresponde al Instituto el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el Instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;
- II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
- V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;
- VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;
- VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.

Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

- VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;
- IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;
- X. La retribución que perciban los comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;
- XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y
- XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

Párrafo con fracciones adicionado DOF 11-06-2013

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de treinta y cinco años;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;
- IV. Poseer título profesional;
- V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;
- VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;
- VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y
- VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

Párrafo con fracciones adicionado DOF 11-06-2013

Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político.

La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

Los comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

Los aspirantes a ser designados como comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evalua-

ción integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas.

En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria.

El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (SIC. DOF 3 de febrero de 1983) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal 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.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados 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.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus

competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

IV. LA CONCESIÓN

Evolución histórica

Se remonta a los orígenes de la historia humana, cuando el gobernante comisionaba a ciertos individuos para recaudar los tributos que los súbditos estaban obligados a entregar.

Con motivo de las guerras de conquista y colonización, la figura subsiste y se mantiene sistematizada la explotación de recursos de los territorios sometidos.

Como figura jurídica y ya presentando los perfiles actuales, la encontramos a finales del siglo XVIII; una centuria más tarde se le separa del ahora llamado contrato de obra pública.

Concepto de concesión

“Acto administrativo de determinado contenido. Este contenido debe consistir en que por él se dé al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública”.

Otto Mayer

Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, apuntan sustancialmente los mismos elementos que integran el concepto.

“Es un acto administrativo 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”.

Andrés Serra Rojas

Por otra parte, se considera que concesión es el acto jurídico unilateral, por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o un bien público, satisfaciendo necesidades de interés general.

- a) Contrato de derecho privado. Presupone un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular concesionario; en consecuencia, se trata de un contrato puro y simple, regido por normas del derecho privado.
- b) Contrato administrativo. Sostiene que es un contrato, por el cual se hace valer una posición privilegiada de la administración pública frente al particular. Esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la concesión, y tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión.
- c) Acto unilateral. Teoría expuesta por Otto Mayer, sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral.
- d) Acto mixto o complejo. Sostiene que la concesión comparte elementos tanto como acto administrativo unilateral como del contrato. (Una persona, física o moral, no se puede colocar en dos posiciones, en un mismo acto).

Los elementos subjetivos de la concesión

- a) El concedente (órgano estatal): Autoridad competente que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona entre varios solicitantes, y después de valorar una serie de factores para normar su criterio de decisión. El concedente puede ser, dentro de su respectivo ámbito de competencia, la federación, alguna entidad federativa o un municipio, lo mismo que para un órgano paraestatal (para cuando los bienes o servicios involucrados sean de carácter público).
- b) El Concesionario (particular): Es la persona física o moral a la que se le otorga la concesión. Sus actos, no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos.

- c) El Usuario: Es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos con el servicio público concesionado.

El régimen jurídico positivo

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

Capacidad del concesionario

Toda persona tiene capacidad de goce que, según Rafael Rojina Villegas, es la aptitud para ser titular de derechos y para ser sujeto de obligaciones; también se habla de la capacidad de ejercicio, de la cual el mismo autor nos dice que es la posibilidad jurídica del sujeto, para hacer valer directamente sus derechos, celebrar en nombre propio actos jurídicos y cumplir sus obligaciones.

El concesionario ha de contar con capacidad de goce y ejercicio, y además, en nuestro país todavía se necesita, en algunos pocos casos, ser nacional para que alguien pueda recibir una concesión.

Capacidad técnica del concesionario

El concesionario debe mostrar fehacientemente a la administración pública que cuenta con los recursos técnicos necesarios para la prestación del servicio público o el uso y explotación de los bienes concesionados. Ha de poseer todos los elementos que permitan desarrollar, en su cabal alcance, la concesión.

La capacidad técnica ha de ser evaluada en cada caso, conforme a facultades discrecionales previstas en la ley y los reglamentos de la materia.

Derechos del concesionario

Una vez otorgada la concesión, emergen derechos para el concesionario, entre ellos encontramos un derecho público subjetivo de disponer del objeto concesionado, dentro de los límites que le señalan la ley y el título de concesión.

Podrá realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieran para lograr el objeto.

Recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas.

Posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran en su ámbito de operaciones.

Los derechos otorgados son de carácter personalísimo.

Obligaciones de los concesionarios

Tiene un carácter *intuitu personae*, deberá ejercerla personal y directamente; Cuidar los bienes concesionados como la actividad de no interrumpir el servicio público.

Los bienes no pueden ser gravados sin autorización expresa del concedente.

Acatar de manera puntual la tarifa que corresponda.

Los bienes deben ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales.

Procedimiento para otorgar la concesión

El procedimiento para otorgar la concesión varía; para cada materia serán la ley y el reglamento correspondiente, los que fijen los pasos que tanto la autoridad y el solicitante debe cumplir en esta cuestión. Deben ser observados los lineamientos constitucionales, así como los previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- Inicia con una convocatoria de la administración pública para la prestación de un servicio público mediante concesión, o bien por solicitud que, en este sentido, haga el particular.
- El Estado tendrá la obligación de analizar los documentos que se le presenten a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera.
- Dar vista a los concesionarios que tuvieren el carácter de terceros interesados.
- Finalmente debe emitir una decisión unilateral basada en las mejores condiciones que se puedan obtener para la prestación del servicio o el uso del bien.
- Efectuarse las publicaciones que ordene la legislación.

Extinción de la concesión

1. Cumplimiento de plazo.
2. Falta de objeto o materia.
3. Rescisión.
4. Revocación.

5. Caducidad.
6. Rescate.
7. Renuncia.
8. Quiebra o muerte del concesionario.