

130 2ej

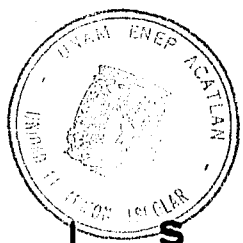


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



LA IMPORTANCIA DEL ESQUILMO EN EL SERVICIO PUBLICO DE LIMPIA



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE EDUARDO GONZALEZ VEGA



STA. CRUZ ACATLAN

1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

IMPORTANCIA DEL ESQUILMO EN EL SERVICIO DE LIMPIA

I N T R O D U C C I O N

C A P I T U L O I

MARCO HISTORICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

I.1.- EVOLUCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL DERECHO FRANCES.	5
I.2.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL MEXICO PREHISPANICO . . .	.16
I.3.- EN EL MEXICO COLONIAL . . . . .	.25
I.4.- EN EL MEXICO INDEPENDIENTE	36
I.5.- EN EL MEXICO POST-REVOLUCIONARIO 1911 - 1925. . . . .	.44

C A P I T U L O II

MARCO CONCEPTUAL

II.1.- CONCEPTO . . . . .	.47
II.2.- CLASIFICACION . . . . .	.53
II.3.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS	57
II.4.- DOCTRINAS SOBRE LOS SERVICIOS PUBLICOS . . . . .	.61
II.5.- ESQUILMOS	70

C A P I T U L O III

PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y ESTUDIO DEL SERVICIO DE LIMPIA

III.1.- SISTEMAS	72
III.2.- LOS SERVICIOS PUBLICOS MANEJADOS POR PARTICULARES . . .	.77
III.3.- SUPRESION DEL SERVICIO PUBLICO . . . . .	.80
III.4.- ESTRUCTURA . . . . .	.83
III.5.- ANALISIS DEL SERVICIO DE LIMPIA EN LA CIUDAD DE MEXICO.	87

C A P I T U L O IV

MARCO JURIDICO DEL ESQUILMO COMO FIGURA ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO DE LIMPIA

IV.1.- UNICO ANTECEDENTE EN LA LEGISLACION MEXICANA . . . . .	.95
IV.2.- SU RELACION CON LOS DESPERDICIOS . . . . .	.98
IV.3.- LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO DE LIMPIA . . . . .	.100
IV.4.- SISTEMAS DE PRESTACION DE LA CONCESION	103
IV.5.- LIMITES E INCONVENIENCIAS DE LA CONCESION . . . . .	.112
IV.6.- LAS CAMPANS . . . . .	.114
IV.7.- CRISIS Y PROBLEMÁTICA . . . . .	.117
IV.8.- LA CONCESION DEL ESQUILMO EN EL SERVICIO DE LIMPIA . .	120
C O N C L U S I O N E S	125
B I B L I O G R A F I A . . . . .	.129

INTRODUCCION

La idea de que el presente trabajo se efectuara en torno a la figura "jurídica" del Esquilmo, parte de hace aproximadamente cuatro años a raíz de tener conocimiento de su existencia en una clase de Derecho Administrativo, a partir de entonces el interés por su estudio empezó a incrementarse.

Antes de decidir por el título actual, se realizaron varios intentos por estudiar exclusivamente una de las figuras objeto de este trabajo y de titulario únicamente El Esquilmo, sin embargo la escasez de material existente en nuestro país respecto a un tema prácticamente desconocido y a que sus resultados en un problema cotidiano no se harían patentes a primera vista, nos hizo decidirnos a estudiar las variantes sobre las que el esquilmo podría actuar, hasta llegar a lo que llamamos Servicios Públicos y en específico el Servicio de Limpia sobre el que finalmente incorporaríamos al Esquilmo.

Aún después de realizar una variante favorable que nos evitara desistir de nuestro objetivo, el proceso de investigación no dejó de presentar obstáculos, sobre todo al enfrentarnos a una investigación de campo a la que el estudiante de Derecho no está acostumbrado, así como a la recolección de material e información que en algunas oficinas públicas se negaron a proporcionarnos.

Al lado de las limitantes de un trabajo de este tipo, nos encontramos también con ciertas ventajas, como lo fue la colaboración de empleados públicos e investigadores que interesados en nuestra investigación participaron desde sus

distintos campos de trabajo.

De esta forma, nuestro estudio parte de un análisis histórico de los Servicios Públicos en el Derecho Francés, pues es en este país en donde tiene sus orígenes el término servicio público y un intenso estudio doctrinario en torno al mismo, así como el posterior desarrollo de lo que implica el esquileo como consecuencia de las condiciones imperantes sobre todo en París. A la vez se explica el desenvolvimiento de los distintos servicios públicos en la ciudad de México, haciendo un especial énfasis en el servicio de Limpia y en el reuso de algunos desechos, con el objeto de percatarnos como estas actividades relacionadas con el esquileo siempre han estado presentes en nuestro acontecer histórico.

La investigación incluye la problemática que manifiesta el actual servicio público de Limpia, mismo que se acentúa en la capital de la República, por lo que nuestro planteamiento se delimita exclusivamente a esta zona, permitiéndonos determinar el crítico estado en que se encuentra, como resultado entre otros factores de la insuficiencia de equipo de trabajo, necesario para la prestación del servicio, que se agrava con las doce mil toneladas de desechos que diariamente genera el Distrito Federal, con su constante incremento poblacional, con los malos hábitos higiénicos y de consumo, con los erróneos métodos de disposición final de desechos que constituyen una fuente de contaminación de la atmósfera y de los mantos acuíferos, así como generadora de distintas enfermedades y causa de que el

nivel máximo de vida para quienes trabajan los desechos sea de 50 años.

Las anteriores son tan sólo algunas circunstancias que manifiesta el servicio público de limpia en la ciudad de México y que aunadas a la imposibilidad de deshacerse de una inmensa cantidad de desechos provenientes de la actividad humana, hacen necesaria la intervención de las distintas áreas del conocimiento para que a través de sus métodos sea posible dar solución a problemas actuales.

El Derecho no es la excepción y su participación la encontramos al señalar que la limpieza de la ciudad como Servicio Público cuenta con varias alternativas para ser prestado, siendo la de la Concesión una de las más viables para resolver este problema a través de lo que hemos decidido llamar la Concesión del Esquimo en el Servicio Público de Limpia y que no es más que una concesión parcial del servicio, basada esta parcialidad en aquellos sectores que cuenten con la mayor proporción de materiales susceptibles de esquimar.

El planteamiento de esta alternativa no sólo incluye su sistema de prestación y beneficios, sino también sus límites e inconveniencias con el propósito de compararlo con el actual servicio de limpia y permitirnos con ello comprender la necesaria incorporación de la figura jurídica del Esquimo en nuestro Derecho Positivo.

Sus resultados se harán patentes al dejar de destinar grandes cantidades del erario a este servicio, mejorando la prestación del mismo y evitando sus graves consecuencias, en una ciudad que actualmente produce alrededor de un Kilogramo diario de Basura por habitante.

1.1.-EVOLUCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL DERECHO FRANCES

El análisis de los Servicios Públicos en Francia, no es el resultado de una elección hecha entre varios países al azar, sino un intento por tratar de explicar brevemente el interés y preocupación que han tenido los franceses desde hace varios siglos por mejorar sus condiciones de vida a través de los servicios públicos, mismos que en nuestra opinión se han visto beneficiados por la situación geográfica bajo la cual se han desenvuelto y que actualmente hacen destacar a Francia entre los países que más se dedican a su estudio.

Actualmente Francia es un país que limita al Norte con el Canal de la Mancha y el Mar del Norte; al Noroeste con Bélgica y Luxemburgo; al Este con Alemania, Suiza e Italia; al Sur con el Mediterráneo y España; y al Oeste con el Atlántico, lo que a originado que el país sea un paso obligado por tierra y mar para comerciar con muchas naciones europeas, situación cuyo resultado desde sus orígenes fue la creación de innumerables caminos y vías de acceso, fundamentales para el desarrollo de los servicios públicos.

"El comercio también tuvo un notable desarrollo por el río Sena, provocando que las instituciones urbanas existentes fueran concentradas en la capital, que se llamó entonces como la nación misma Parissi, la que por medio de un sínodo celebrado en noviembre y diciembre del año 360 a 361 D. C. le

confiera el título de ciudad denominándola ya abiertamente París, misma que por su importancia como capital requerirla de las mayores atenciones.¹

La entrada de la Iglesia en la ciudad implica su participación en un gran número de obras consideradas como servicios públicos, entre las que destacan la construcción de hospitales y el inicio de la catedral de Nuestra Señora de París, la que a su vez era destinada a la educación. Entre las escuelas que en este período aparecen debemos de mencionar la que creó Roberto Sorbón y que después habría de adquirir fama mundial con el nombre de Universidad de la Sorbona.

"En 1179 se toman acuerdos en donde se ordena (Concilio de Letrán) que en cada catedral hubiese un profesor a cuyo cargo correría la instrucción de la clerecía y de los estudiantes pobres, fijándose los honorarios correspondientes en proporción al número de alumnos."²

"Durante el siglo XIII París empieza a sobresalir entre las ciudades francesas por tres razones: El desenvolvimiento de la circulación por el sena, el éxito de sus escuelas y la residencia predilecta de los reyes."³

Entre los principales servicios de este siglo está, el Cementerio de los Inocentes y junto a el la creación de un

¹Cit. AUNOS Pérez, Eduardo. Biografía de París. Madrid 1946 p.28 3a. ed. ampliada. M Aguilar Editor.

²Cit. AUNOS Pérez, Eduardo. Op. Cit.

³Cit. DUBY, Goerges y MANDROU, Robert. Historia de la Civilización Francesa. Traduc. Fco. Glez. Aramburu. F.C.E. 1981. Primera Reimpresión.

mercado; mientras que las calles no cuentan con un buen trazado, el drenaje no funciona y la construcción de casas no cuenta con un orden pues resultan ser demasiado estrechas y mal ventiladas.

Es indudable que los Franceses desconocían los perjuicios que más tarde provocaría la mala erección de sus ciudades, pues afectaría el rápido desarrollo de algunos servicios públicos.

El siglo XIV fue objeto de una mortandad asombrosa provocada por las guerras, la creciente población, las casas mal ventiladas, los malos hábitos higiénicos, el deficiente drenaje y la peste.

"A partir del Renacimiento los servicios públicos empiezan a tener notorias mejoras, la rivalidad entre distintas ordenes religiosas origina la difusión de escuelas, en cuanto al transporte la capital sólo cuenta con 8 coches, pero existe un gran número de jinetes para transportar a la gente, se ensanchan muchas calles medievales y se abren espaciosas plazas." ⁴

La limpieza de la ciudad constituye desde entonces un motivo de preocupación constante para los gobernantes; entre los cuales Luis XIII inicia una serie de medidas destinadas a resolver dicho mal.

Entre las medidas legales aportadas por el rey sobresale "la que crea una división especial destinada exclusivamente a hacer desaparecer el fango que amenaza con cubrir la ciudad. El cuerpo

⁴Cit. AUNOS Pérez, Eduardo. Op. Cit. p.119-120.

cuenta con un gran número de útiles y volquetes. Para su sostenimiento se han establecido impuestos sobre los inmuebles a cuyos propietarios, además, se obliga a un cotidiano barrido y lavado de la proximidad de sus domicilios. Pero a pesar de estos esfuerzos el fango los vence y prosigue su ascenso.⁵

"Durante el gobierno de Luis XIV se presencia en Francia un notable influjo sobre varios servicios públicos, lo cual se debe a su primer ministro Juan Bautista Colbert quien se da cuenta de la falta de una buena Administración Urbana ocupandose de la vialidad, de los problemas de salubridad, del orden público, de los hospitales, de la seguridad y las finanzas, aparte de haber sido nombrado general de construcciones."⁶

Colbert instituyó un teniente de policía, bajo cuya jurisdicción se hallaba la seguridad, la higiene y los espectáculos, crea la biblioteca nacional, mejora los jardines y aprovechando los terrenos sin construir erige la famosa Avenida de los Campos Elíseos.

El Servicio de Transporte y Alumbrado Público también se ven beneficiados en esta época, se inicia la explotación de un servicio de coches públicos con 5 líneas, aparece un servicio de portales y a través de una Ordenanza del

⁵ Cit. AUNOS Pérez, Eduardo. Op. Cit. p.138.

⁶ Cit. PETIT, Dutailly, Los Municipios Franceses, trad. José López Pérez. Edit. Hispanoamericana 1959. pp.218-223 1a.ed. española.

año 1667 se dispone que en las 912 calles de la ciudad se instalen linternas de candela para su alumbrado.

Aparece la Dirección de Puentes y Caminos del Consejo de Finanzas de cuyos esfuerzos nacen los Boulevares como una respuesta a la pésima construcción y trazado de las calles en la Edad Media.

Tras la Revolución Francesa y su Constitución se encuentra la Declaración de Derechos de 1793, que ya consagra entre lo esencial: la libertad, la instrucción, la propiedad individual, así como los socorros públicos; mismos derechos que hasta la fecha los sigue consagrando la actual Constitución promulgada en 1958.

Los primeros años en el poder de Napoleón son verdaderamente fructíferos pues se encarga, entre otros servicios, del suministro de agua, de la construcción de fuentes, puentes, muelles, acueductos y de toda clase de ornatos y obras públicas; así como de los arreglos subterráneos de París y la creación del Arco del Triunfo del cual parten 12 grandes avenidas.

En cuanto al Transporte en el siglo XIX diremos que aparece la primera compañía de ómnibus en 1828, un año después se estrena el alumbrado de gas y más tarde por medio de la figura jurídica de la Concesión aparecen los tranvías; debido al trazado de las calles 15 de las 32 líneas de ómnibus funcionan con pérdidas lo que las hace menos rentables, en tanto la población parisiense sobrepasa el millón de

habitantes.⁷

Resulta ineficaz la medida destinada a obligar a barrer las calles a sus moradores, lo que provoca que el Estado se obligue a hacerlo con ciertas mejoras.

Por lo que hace al concepto jurídico de Servicio Público, diremos que fue sobre todo a mediados del siglo pasado cuando empezó a tomar importancia. Su origen se debe al problema de competencias entre los Tribunales Administrativos y Judiciales respecto a los casos en que la Administración era parte.

Como solución inicial aparece la teoría de los actos de autoridad para aquellos casos en que la Administración actúa dotada de poder de mando, como persona de Derecho Público y los actos de gestión para los casos en que actúa en un plano de igualdad con los particulares. Los primeros están sujetos a un régimen jurídico de Derecho Público y los segundos quedan sujetos al derecho común.

Esta teoría que reconoce una doble personalidad al Estado se ve limitada por la dificultad para distinguir los actos de autoridad y los actos de gestión.

Años más tarde por medio de la Jurisprudencia de los Tribunales Franceses aparece la noción de Servicio Público

⁷ Cit. SUTTCLIFFE Anthony. Ocaso y Fracaso del Centro de París, traduc. Antonio Desmonts Gutierrez. Colec. Ciencia Urbanística, Editorial Gustavo Gili, Barcelona 1973 p.92.

como resultado del famoso caso Blanco, al considerar que la competencia de los tribunales Administrativos debía de ser sostenida en todos aquellos casos en que la Administración apareciera prestando un Servicio Público.

A partir de entonces y hasta la fecha la noción de Servicio Público empezó a ser objeto de un intenso estudio, creando a su vez distintas teorías destinadas a explicar su significado, transpasando las fronteras de su país de origen.

Los avances científicos de finales del siglo XIX implicaron otro paso más para los Servicios Públicos.

"La Ley del 10 de Julio de 1814, sobre las instalaciones sanitarias, permitió obligar a los propietarios de inmuebles a hacer conectar con las alcantarillas sus propiedades, en todas las calles que estuviesen equipadas con ellas."⁸

El conocido tren subterráneo (Metropolitano), aparece por el fracaso de muchas líneas de ómnibus y coches, motivadas por la mala estructuración de las calles, lo que origina que sólo por el subsuelo sea posible viajar, para lo cual se tomaron las más estrictas medidas de seguridad, porque bajo París no es apropiado excavar túneles a gran profundidad debido a las numerosas cavernas y galerías que ahí existen.

El Estado se ve en la necesidad de Nacionalizar las

⁸Cit. SUTTCLIFFE, Anthony. Op. Cit. p.110.

compañías ferroviarias, deficitarias desde hacía mucho tiempo y puestas a flote gracias a las finanzas públicas, de igual manera cuando se organizaron las redes departamentales de autobuses, fue característico ver que las sociedades particulares se reservaban las líneas de la llanura de ganancia fácil y gran tráfico, mientras que la sociedad departamental tenía que hacerse cargo de las no lucrativas.

* Algunas actividades que en otros tiempos fueron consideradas como Servicios Públicos, dejan de serlo al iniciar el siglo XX y se reconocen entre otros al Servicio Ferroviario como un Servicio Público, no importando que tal actividad la realicen los particulares y al mismo tiempo la ley del 9 de diciembre de 1905 en su artículo 2 declara que el culto deja de ser un Servicio Público.⁹

En los últimos años, la prestación de los Servicios Públicos en Francia se ha beneficiado con la creación de 8 metrópolis de equilibrio.

⁹Cit. JEZE, Gaston. Principios Generales de Derecho administrativo, traduc. Julio San Millán Almagro. Edit. de Palma Buenos Aires. 1949 p.11-22.

Actualmente la ciudad de París concentra alrededor del 10 % del tonelaje total de desechos en Francia.

Para la disposición final y tratamiento de los desechos en esta región se optó por la técnica de incineración, para ser suficientemente rentable, esta técnica implica la recuperación de la energía de combustión, ya sea en forma de vapor o electricidad, por lo que se hace necesaria la agrupación de París y su conurbación para que la actividad se realice a nivel región. Así en 1964 se crea el SYCTOM: Sindicato Mixto Central para el Tratamiento de los Desechos Domiciliarios.

El SYCTOM es un organismo público que representa a un grupo de municipios que desean asociarse para llevar a cabo obras o servicios de interés intercomunal.

Las actividades del SYCTOM consisten en:

- 65 municipios, que representan más de 4.5 millones de habitantes.
- 1,785.000 toneladas de desechos incinerados anualmente.
- 3 plantas de incineración con recuperación de calor. (una de ellas es la más grande del mundo, planta de Ivry).
- Una planta especial para la recuperación de botellas de vidrio.
- 3 estaciones de transferencia por vía terrestre o fluvial.
- Rellenos Sanitarios ubicados en distintos puntos.
- 2,950.000 toneladas de vapor destinadas a la calefacción urbana y 120.000 Mwh producidos cada año.
- 225.000 toneladas de "equivalente en petróleo" recuperadas

anualmente.

- 300.000 toneladas de basura colocadas en rellenos sanitarios cada año.
- Una labor de 24 horas al día, los 365 días al año, con 800 personas.
- Un presupuesto anual de 400 millones de francos de los cuales 170 representan los salarios y 115 son destinados al mantenimiento.

Los datos anteriores determinan la importancia de este organismo en París, que debe definir además las condiciones técnicas, económicas y jurídicas de operación de estas instalaciones.

"Los grandes adelantos por los que atraviesa Francia repercuten también en los Servicios Públicos, como lo constituye el reciclaje, sobretodo por medio de abonos cuya utilidad se ha intensificado en años recientes como auxiliar del Servicio de Limpia, contando a mediados de la década pasada hasta con 60 empresas destinadas a tal actividad. Su beneficio es más valioso si tomamos en cuenta que el país tiene un déficit en materias primas de alrededor del 60 % por lo que se trata de realizar con actividades como estas una política de aprovisionamiento que limite su dependencia del extranjero."10

10 Cit. LOPEZ Garrido, Jaime. et. al. Basura Urbana
Edit. técnicos Unidos S.A. Barcelona 1975.

Finalmente es importante mencionar que el gran desarrollo que doctrinalmente han tenido los Servicios Públicos en el Derecho Francés desde el siglo pasado, no se ha incluido aquí por ser parte del capítulo siguiente.

1.2.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL MEXICO PREHISPANICO

Nuestro país a lo largo de su historia y en base a las necesidades de su población, y de las circunstancias geográficas que lo rodean ha mantenido la prestación de los Servicios Públicos como una forma indispensable de convivencia humana.

Desde el período prehispánico, México establece su ciudad y su gobierno en el centro de lo que hoy es el país. Ahí, en un pequeño islote surge Tenochtitlán, misma que desde su creación nos da una muestra clara de su grandeza, pues si la mayor parte de las ciudades se construyen sobre terrenos establecidos, aquí hubo que construir primero el terreno, por medio de chinampas, para después erigir la ciudad.

"Pueblo anfibio en un medio híbrido, los aztecas tuvieron que crear el suelo acumulando lodo sobre las balsas de junco, ahondar los canales, terraplenar las orillas, construir calzadas y puentes. Estas chinampas al cabo de algunos siglos quedaron enteramente ligadas, formando una sola masa y dominando por completo las aguas."¹

En 2 siglos la ciudad es transformada y sigue creciendo alrededor de dos centros principales: El templo mayor y la Plaza de Tenochtitlán así como del templo mayor y la plaza de Tlatelolco. Al mismo tiempo establecía sus barrios o capullis

¹Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Los Servicios Públicos en la ciudad de México. Edit. Porrúa 1976 p.3.

ligados por tres grandes calzadas: la del Tepeyac al noroeste, la de Ixtapalapa al sur y la de Tlacopan o Tacuba al oeste.

En las cartas que Hernán Cortés escribe sobre la conquista, menciona las calles diciendo: "son tan anchas, que pueden pasar por ellas 3 carretas juntas o 9 hombres a caballo sin impedirse al paso unos a otros."²

Los distintos relatos de los historiadores y narradores coinciden en que tanto las calzadas, como las calles y las acequias, es decir la ciudad en general tenía sentido urbanístico.

Las calles eran de dos maneras: unas de agua que daban a la parte trasera de las casas y se podía transitar por ellas por medio de canoas, y había otras calles de tierra que daban a la parte frontal de las casas.

Debemos de recordar que por esa época, no se poseían animales de carga, ni carretas, no obstante que conocían la rueda utilizada únicamente en los juguetes, por este motivo, la carga por tierra la transportaban los conocidos Tlamama o Tlamemo, que significa cargador y la carga por agua era llevada por las canoas.

²Cit. TORQUEMADA, Fray Juan de. Monarquía Indiana.
Edit.UNAM Vol. I Libro Tercero Instituto de
Investigaciones Historicas de México 3a.ed. 1975.

*La ciudad tenía desde su fundación un manantial, el cual en poco tiempo resulto insuficiente y la necesidad de llevar agua potable hasta la ciudad provocó la construcción del primer acueducto, el que condujo el agua desde los manantiales de Chapultepec hasta la entrada de la ciudad, formado por 2 canales y utilizando sólo uno en tanto el otro se limpiaba.*³

Algunos años más tarde, se construye otro acueducto cuyas aguas provenían de Coyoacán y que junto con las aguas dulces de los canales utilizados para el riego y el lavado, hacían que el suministro de agua en Tenochtitlán estuviese solucionado.

Uno de los más grandes problemas a que se han enfrentado los gobiernos de la ciudad, desde su origen hasta la actualidad, lo constituyen las inundaciones.

El hecho de que la ciudad se edificara en 2 islas en medio de un lago, constituyo para los aztecas un reto, debido a que eran objeto de grandes inundaciones y fue por medio de pueblos vecinos, como se logró solucionar parcialmente la situación. Siendo el Rey de Texcoco Netzahualcōyotl, quien construye un sistema de diques rodeando la ciudad indígena y separando al lago en dos, el de Texcoco de agua salada y el de México de agua dulce.

Entre las principales edificaciones de los aztecas, cabe mencionar su centro ceremonial en donde se encontraba el Templo

³ Cit. COSIO Villegas, Daniel. et. al. Historia Mínima de México. 7a. reimpresión. Edit. El Colegio de México. 1983 p.36.

Mayor, utilizado como Observatorio, lugar de estudios y recinto sagrado.

Resulta verdaderamente indiscutible el impacto al que se enfrentaron los indígenas tras la llegada de los españoles, pero es más sorprendente el asombro causado en los conquistadores al encontrar un pueblo mucho más joven al de ellos y muy desarrollado en cuanto a su organización y desconcertante en lo que toca a algunos servicios y obras de ornato.

"Los historiadores señalan sitios asombrosos para los conquistadores entre los cuales encontramos al sur de la ciudad, las casas de las aves, con 10 estanques, unos de agua salada y otros de agua dulce, donde había una gran cantidad de aves clasificadas en base a sus hábitos y alimentos. Entre lo que hoy son las calles de 16 de Septiembre, Madero y San Juan de Letrán estaba la casa de fieras en donde se coleccionaba toda clase de animales y al poniente de la casa de aves había un Jardín Botánico que servía para el estudio y aclimatación de especies vegetales."⁴

La economía tenía su base en la percepción de tributos

⁴Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit. pp. 24-25.

y el comercio, teniendo el último su mejor exponente en los mercados, de ahí su estricta organización e importancia.

"Entre los distintos mercados, destaca el de Tlatelolco, del que Cortés estimaba 2 veces más grande que el de Salamanca y en el que se vendía una infinidad de cosas, muchas de las cuales el conquistador no menciona por desconocer su nombre. Los comerciantes pagaban por su espacio y vigilancia una alcabala. En una de sus esquinas había un tribunal compuesto de 12 jueces, con facultades para resolver problemas y castigar a los infractores, siendo el Tlayacaque el encargado del mercado que vigilaba a los vendedores y conducía presos a los contraventores de las reglas."⁵

Los Panteones no eran como hoy en día los conocemos, puesto que los enterraban en sus casas y en los templos, utilizando principalmente dos ritos funerarios que consistían en: "El entierro para quienes morían ahogados o fulminados por el rayo, los gotosos hidròpicos y las mujeres muertas en el parto, y la cremación para cualquier otro tipo de muerte. Los grandes personajes eran enterrados en cámaras subterráneas, en posición sedente, ricamente vestidos y en ocasiones era muerta una de sus mujeres para que lo acompañasen. Cuando se incineraba se le ponían sus mejores vestidos, debiendo quedar en cucullas y con las rodillas cerca de la barba, las cenizas eran colocadas en una vasija y se enterraba dentro de la casa cuando se trataba del cuerpo de un hombre común y en el templo

⁵Cit. LOPEZ Rosado, DIEGO. Op. cit. pp. 27-30.

de Huitzilopochtli, si era de un soberano."⁶

El Servicio de Limpia como estudio indispensable en la realización del presente trabajo, aporta resultados hasta cierto punto inesperados pero satisfactorios durante nuestra investigación en este período.

Varios son los factores que contribuyeron en la Limpieza de la ciudad de Tenochtitlán, más consideramos como determinantes: el hecho de no tener animales de carga, cuyos desechos mezclados con la tierra y el agua no sólo dificultaría su limpieza, sino que también sería foco de múltiples enfermedades, como sucedo durante varios siglos en los países europeos; otro punto favorable fue el buen trazado de las calles y finalmente los hábitos tan arraigados de limpieza con que contaban los habitantes de estas tierras.

Entre los narradores de esta época que hablan de la limpieza de la ciudad, se encuentra Motolinía, quien afirmaba: "Estaban tan limpias y tan barridas todas las calles de esta gran ciudad que no había cosa con que tropezar."⁷ Las basuras eran objeto de incineración para lo cual se disponía de grandes braseros que flameaban durante la noche de trecho en trecho, evitando con ello los malos olores que de día podría causar a la población y a su vez formaba el más primitivo alumbrado de la ciudad.

⁶ Cit. Esplendor del México Antiguo, Centro de Investigaciones Antropológicas de México. 2a.ed. Edit.Valle de México. 1976 p.322.

⁷ Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit. p.33.

"Por lo que respecta a las materias sépticas, el procedimiento a seguir era ingenioso y útil, en lugares adecuados se amarraban unas barcas a tierra firme, estaban por largo tiempo estacionadas en aquella forma y los vecinos podían depositar en ellas sus desperdicios. Cuando se llenaban, su carga era vendida en calidad de abono. Existía aunque en forma rudimentaria la industrialización de la basura y este hecho se advierte tal vez con mayor claridad cuando en las casas se disponía de vasijas de barro donde se recogía la orina, la cual más tarde servía como mordente en la tintura de las telas." 8

El hecho de conocer abonos e industrializar la basura, nos debe dar una idea clara de lo avanzados que estaban nuestros antepasados en estas actividades, sobre todo si consideramos que por esta época en Europa el deshacerse de estos desechos se solucionaba lanzándolos a la calle.

"Los desperdicios domésticos se arrojaban por medio de barcas al remolino de Pantitlán, donde también se arrojaban los cadáveres de quienes eran sacrificados por motivos religiosos. La conservación de las calles debía estar a cargo de las autoridades locales de cada barrio bajo la vigilancia del Calpixque, mismo que ordenaba abrir caminos, barrer, aplanar y limpiar las calles y canales a cuadrillas, bajo el cargo de alguaciles denominados Topiles." 9

8 Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit. p.34.

9 Cit. Plan Maestro de Basura, Departamento del Distrito Federal, 1963.

El Calendario y la religión Mexica también tuvieron que ver con la limpieza de la ciudad, pues se consagraba un mes a tal actividad, esto no quiere decir que exclusivamente ese mes los aztecas se dedicaran a barrer y limpiar, sino que constituía todo un ceremonial.

Había en el Calendario 360 días útiles y 5 vacíos, es decir que no contaban, se dividían en 18 meses de 20 días, la primera veintena empezaba el 12 de febrero y el denominado mes de las escobas o undécimo mes iniciaba el 17 de septiembre. "En este mes las mujeres barrían sus casas con escobas hechas de junquillos que crecían alrededor del lago. Aseaban la casa para la fiesta de Ochpaniztlí que metafóricamente significa: acción de barrer; antes de amanecer barrían todas las calles de la ciudad, lavaban los baños, limpiaban las acequias, los ríos y las fuentes bañándose en ellos, se arreglaba con ornatos la Calzada de Coyoacán (San Antonio Abad), eran días de limpieza general, la fiesta estaba dedicada a la diosa to c i . * 1 0

"Toct era la madre de los dioses, cuyo símbolo era la escoba y de la cual se sabe tenía un templo en la calzada coyoacán, en donde había un andamio cubierto con paja que le denominaban toctitlan, lugar junto a la diosa tocti, dentro había un ídolo de forma femenina con la cara blanca de la

¹⁰ Cit. RIVA Palacio Vicente. et. al. México a través de los Siglos, tomo II 21a.ed. Edit.Cumbre 1984 p.385.

nariz hacia arriba y negra hacia abajo, una corona de motas de algodón, en una mano llevaba una rodela y en la otra una escoba era el signo de la diosa."¹¹

La avanzada y bien organizada diversidad de Servicios Públicos con que contaban los aztecas, se debe en buena medida a su gran sistema de recaudación, pues es bien sabido que necesitaban de sacrificios humanos en honor de su dios Huitzilopochtli, mismos que tenían que realizarse con gentes no pertenecientes a la ciudad de Tenochtitlán, es de ahí de donde surge la grandeza y poderío militar de un pueblo que a la postre sería temido por todos sus vecinos. La única manera de evitar la muerte la constituían los tributos que fijaban los aztecas en base a los recursos que entregaban periódicamente de acuerdo a un pacto alrededor de 371 pueblos sometidos.

El Imperio Azteca cuyo poderío y temor se extendería hasta Yucatán habría de generar también odio, principalmente entre los pueblos más cercanos, siendo los tlaxcaltecas quienes unidos con los españoles lograrían acabar con la grandeza de Tenochtitlán.

Los acontecimientos habrían de poner fin a una época, pero nunca a una cultura cuyo reflejo en los Servicios Públicos hemos expuesto aquí.

¹¹cit. VON Hagen, Victor. El Reino del Sol de los Aztecas. 14a. ed. Edit. Joaquín Mortiz. 1980 p.57.

1.3.-EN EL MEXICO COLONIAL

A partir de la colonia los Servicios Públicos habrían de tomar un nuevo cauce, en buena parte debido a que en la lucha contra los aztecas la mayor parte de estas obras fueron destruidas.

Los españoles decidieron construir la ciudad justo encima de tenochtitlán, probablemente para hacer saber a todos los vecinos la existencia de un nuevo gobierno mucho más fuerte que el azteca al que tenían que sojuzgarse.

El nuevo nombre de la ciudad sería el de la Nueva España en razón del parecido que encontraron los conquistadores con sus tierras y el trazado de la misma se formó por un cuadrado en el que residían los españoles y fuera de este lugar vivían los indígenas. Antes de construir un edificio de gobierno se contruyó lo que se denominó las Ataranzas, lugar que servía para guardar los bergantines y armas utilizadas en la lucha con lo aztecas.¹

Es notorio encontrar en la historia de México un gran número de datos y cifras en torno a los habitantes existentes en la ciudad, motivo por el cual hemos tratado de evitar hasta donde es posible señalar algunas cantidades, sobre todo en el periodo prehispánico en donde los cronistas españoles tras la

¹Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Los Servicios Públicos en la Ciudad de México, Edit. Porrúa, 1976 p.51.

Impresión recibida al enfrentarse a grupos de gentes nunca antes vistas en grandes plazas, los llevaban a exagerar y diferir en cuanto a su número. En la colonia continúan variando las cifras pero en menor medida, puesto que hay un registro de algunos habitantes y su variación se debe en parte a las grandes epidemias.

El número de indígenas se registro con cierta regularidad a partir de 1560, año en que empezó a tomarse nota de sus tributos, cosa que no aconteció con los españoles que estaban exentos de esa carga. "Los calculos de la década de 1560 registraban a una población tributaria de 18 mil a 21,636 y el número total de habitantes se estimaba en 75,665 aproximadamente."²

Las distintas ordenanzas respecto a la urbanización de la ciudad nos da una imagen del buen sentido con que contaban los españoles para el trazado de las calles. La muestra es la plaza principal de donde habían de salir 2 calles por cada esquina y una por cada costado, además de los portales que tenían que rodear la misma.

A fin de darnos una idea clara de como era en sus inicios la Nueva España nos permitimos citar a continuación lo que al respecto narra el religioso español Fray Juan de Torquemada: "Los españoles empiezan a poblar la ciudad con calles anchas y muy hermosas, todas las casa son de cal y canto, grandes, altas, con muchos balcones; las calles largas y derechas corren de -----"

²Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit. p.53.

oriente a poniente; en la del mediodía caen las casas de cabildo y la cárcel; a la de oriente las casa de palacio a donde asiste el Virrey de la Nueva España.³

Estos edificios de la plaza principal eran después de la Ataranza los primeros que se construyeron, contando para ello con la cooperación de los pobladores y con un moderado impuesto sobre algunas mercancías.

En líneas anteriores habíamos mencionado que al destruir la ciudad de Tenochtitlán se había destruido también algunas obras importantes como los acueductos, problema grave resultó permanecer sin agua y que los españoles resolvieron parcialmente al reconstruir el antiguo acueducto de Chapultepec y crear otro denominado de la Tlaxpana que llevaba agua de Santa Fé y de Chapultepec.

El constante crecimiento de la ciudad y la insalubridad provocada por la falta de agua obligo a sus autoridades a tener que recurrir a los manantiales de Coyoacán, del Desierto de los Leones e incluso de Guajimalpa, mismos que en unos años resultaron insuficientes.

En todo el país se empezó a usar unos receptáculos normalmente de forma cuadrada o rectangular establecidos sobre la superficie de la tierra, en donde se almacenaba el agua proveniente de los acueductos y a donde asistía la gente a llenar sus vasijas. De igual manera se instalaron en el

³Cit. TORQUEMADA Fray Juan de Monarquía Indiana.
Edit. UNAM Instituto de Investigaciones Históricas
Vol. I Libro Tercero. 3a.ed. 1975 p.409.

recorrido o al final de los acueductos un gran número de fuentes.

La existencia de fuentes y de depósitos de agua no implicó la desaparición de los Aguadores, que aunque a su llegada los conquistadores consideraron este método como rural, nunca durante la colonia dejarían de usarlo. Sobre todo debido a que pagando una mínima cantidad se conducía el agua hasta sus casas.

Aún permanecen las calles de agua en este periodo junto con las de tierra y apenas unas cuantas empedradas. Las calzadas originales de los aztecas con dirección al Norte, Oeste y Sur continuaron siendo las principales.

Los religiosos al lado de las autoridades también llevaron a cabo un buen número de obras de beneficio colectivo, como lo fueron la reparación de las calzadas de Guadalupe, Chapultepec y San Antonio Abad a cargo de Fray Juan de Torquemada y Fray Gerónimo, quienes a su vez dirigieron la limpieza de las zanjas, así como el empedrado de algunas calles, suprimiendo gradualmente el polvo, el lodo y la propagación de epidemias.

"Cuando Bucarell se hizo cargo del gobierno de la Nueva España, el aspecto de las calles era deprimente. Sin banquetas, alcantarillas y empedrados, se formaban grandes cantidades de basura con agua y el Servicio de alumbrado prácticamente no existía."⁴

⁴Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit. p.61

Entre los servicios que más auge tuvieron en esta época sobresale el transporte por tierra, auxiliado por la introducción a nuestro país del caballo y el asno, se calcula que a finales del siglo XVIII la ciudad tenía un total de 825 vehículos para transporte de personas, además de un gran número de carretas de carga. Como consecuencia se dictarían algunas medidas prohibiendo 4 o más mulas, o caballos en cualquier transporte.

La incorporación de animales provenientes del viejo continente a la nueva España provocaría grandes beneficios, pero también implicaría problemas de limpieza, epidemias, destrucción de obras públicas, tanto que el cabildo de la ciudad se ocupó con frecuencia del tránsito y mandó que los carros y carretas tirados por animales no anduviesen por las calles empedradas o por las que hubiera caños con agua.

Justo Sierra manifiesta la importancia de estos animales de la siguiente manera: "La aclimatación de los animales útiles de Europa (el caballo, asno, buey, perro, cerdo), cambiaron la faz de estas tierras, el contacto con la civilización europea fue profundamente transformador, marcó el camino a los americanos, aunque sólo por ese lado se considere, fue el progreso, forma parcial de la evolución."⁵

Por lo que hace a las inundaciones, debemos de decir que varios métodos se emplearon para evitarlas, pero sin duda uno

⁵ Cit. SIERRA, Justo. Evolución Política del Pueblo Mexicano. Obras completas, tomo XII 2a.ed. Edit. UNAM 1957.

de los mejores lo constituye el de Enrico Martínez, obras de desagüe general que mediante un túnel entre las montañas del noroeste del valle cerca de Huehuetoca, debían de trasladar el exceso de aguas por medio de cauces. Los trabajos iniciados en tales obras se detienen por orden de la autoridad Virreinal y sus consecuencias aparecen a los pocos años tras la inundación más devastadora de la colonia.

Después de los edificios de la plaza principal se erigen otros como el Castillo de Chapultepec, la catedral y el de la Inquisición con salón de audiencias, calabozos y salas de tormento, situado en la esquina de Brasil y Venezuela.

Aparecen Escuelas, Seminarios, Academias y la Universidad, la mayor parte de estas instituciones dirigidas por el clero, cuya labor en pro de la educación nunca trató como en otros países de prohibir el uso de los idiomas nacionales.

El primer colegio de que se tienen noticias es el de San Francisco, fundado en 1525 por Fray Pedro de Gante, años más tarde aparece el Colegio de Santa Cruz Tlateloico en donde estudiaban los indios nobles.

"Una incesante labor se llevo a cabo desde el siglo XVI en la construcción de obras religioso-educativas hasta llegar en 1553 a la inauguración de la Real y Pontificia Universidad de la Ciudad de México que inició sus actividades con 23 cátedras y a las que en pocos años llegarían a estudiar los primeros mestizos, como resultado de una medida que pedía se recogieran los hijos de Españoles e Indios que fuesen infortunados para

deries la educación que debían.⁶

Los Hospitales también fueron objeto de una atención especial por parte de las distintas órdenes religiosas, no obstante la cédula real que en 1541 encomendaba a virreyes fundar hospitales en los pueblos de indios y españoles.

Entre los Jardines de la ciudad sólo destacan el de Chapultepec y el Paseo de Bucarell, anexándoseles más tarde la Alameda, nombre que se debe a la gran cantidad de álamos que se mandó sembrar y que en unos años sería abandonado por ser el paso de animales que dejaban a su paso todo maltratado.

"La ciudad se ve llena de un gran número de plazas, siendo 3 las principales: la que tiene las casas reales e Iglesia mayor, a la parte del norte le corresponde la plazuela del Marqués y la otra es la plazuela del Virrey que parte de la plaza principal, que solía llamarse plaza del volador y después de las escuelas."⁷

Los mercados no desaparecerían con la caída de Tenochtitlán, sólo sufrirían algunas transformaciones que en nuestra opinión y en lo que hace a su organización presentaban deficiencias.

En un principio los Españoles trataron de realizar estas actividades separadas de los Indígenas, cosa que no resultó, por ser los últimos quienes se encargaban del abastecimiento y la realización de un gran número de

⁶Cit. SIERRA, Justo. Op. cit., p.98.

⁷Cit. TORQUEMADA, Fray Juan de. Op. cit., p.410.

mercancías. Por algunos años los principales mercados estaban en la Plaza Mayor, en San Hipólito y en Tlateloico que a principios del siglo XVII se habían pasado al de San Juan. Revillagigedo tras encontrar la Plaza Mayor convertida en un muladar mandó en el siglo XVIII a la Plaza de el Volador a comerciantes y vendedores ambulantes, misma que se iluminaba con 64 faroles, quedando al cuidado de 2 guardas que se encargaban de la limpieza, el orden y el alumbrado.

Por lo que hace al Servicio Público de Panteones diremos que en el Virreinato se conocían el de San Antonio Abad, el de San Juan de Letrán, la candelaria y el más grande de todos el de Santa Paula. Algunos otros se tuvieron que improvisar en los atrios de las iglesias y hasta en los hospitales, en razón de las fuertes epidemias que causaban un gran número de muertos.

Para entender mejor el Servicio de Limpia en ésta etapa, nos permitimos citar algunos datos estadísticos en torno al espacio y población de la ciudad: "Su superficie creció de 5,475.000 metros cuadrados en 1600 a 10,762.500 en 1800. El Servicio de Limpia de la capital incluía en primer término el de los canales y acequias, no sólo para mantener libres de plantas acuáticas éstas esenciales vías de tránsito, sino para evitar que se azolvaban en virtud de que recibían la mayor parte de los desperdicios de las casas, pudiendo producir inundaciones."⁶

Durante el gobierno de Revillagigedo las atarjeas

⁶Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit., p.93-103.

sustituyeron a los caños que impedían el paso de una acera a otra y despedían olores repugnantes.

Fueron varias medidas las que adoptaron las autoridades a fin de poner solución a los problemas de higiene que causaba la basura, por lo que a continuación mencionamos algunas de las determinaciones tomadas al respecto: "En el Acta de Cabildo de Septiembre de 1526 se pide mantener limpias las propiedades, de evitar muladares o basuras en las mismas y de lanzar agua sucia u otras cosas sucias a la calle, bajo pena de pagar 3 pesos de oro y en caso de no saber quien fue el culpable, la pena será para las 4 casas más cercanas a tal lugar. Otra medida que manifiesta la preocupación existente por el Servicio de Limpia, lo es el Acta de Cabildo de Junio de 1600, en donde se tiene que proporcionar al Señor Francisco Hidalgo, encargado de la limpieza de la ciudad 24 indios para los carretones, debiendo de estar 12 en México, 6 en Tacubaya y 6 en Tacuba, a quienes se les pagaría su trabajo y se les daría buen trato."⁹

A pesar de las muchas medidas tomadas, los cronistas coinciden en que las calles se encontraban intransitables por la gran cantidad de basura que se acumulaba tras meses sin barrer y con una deficiencia de caños, cubiertos de pestilente lodo que con la evaporación y el calor las hacía intransitables.

Es lógico pensar que el Servicio de Limpia era deficiente, con sólo imaginar que apenas 24 hombres se destinaban a tal actividad para una población de casi 60 mil habitantes, sobre

⁹Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit., pp.104-105.

todo tomando en cuenta la carencia existente de instrumentos de trabajo.

"El esfuerzo fue amplio y si los hábitos de limpieza existentes entre los aztecas no se conservaron al menos se disminuyó el lanzamiento de orines y excremento a la calle." 10

El Alumbrado Público prácticamente no existió en los 2 primeros siglos del período colonial y las pocas disposiciones tomadas al respecto no fueron puestas en práctica por los habitantes de la ciudad.

Sería hasta finales del siglo XVIII en que autoridades y habitantes lograron iluminar unas cuantas calles principales de la ciudad. Las lámparas eran de aceite de nabo y junto con el establecimiento de la Policía Municipal hacían más seguras las calles de noche.

Debemos de recalcar que la intervención religiosa fue sobre todo valiosa en obras educativas, hospitalarias y de carácter social, mientras que las autoridades civiles se hacían cargo de los servicios de tipo material.

Las obras y servicios eran cubiertos generalmente a través de la colaboración económica o laboral de las personas beneficiadas por ellos u obligadas por derecho.

Entre la incesante labor realizada en torno a los diversos servicios públicos destaca la efectuada por los Virreyes

10 Cit. COSIO, Villegas, Daniel. et. al. Historia Mínima de México, 7a. reimpresión Edit. El Colegio de México. 1983 p.76.

Bucarell y Revillagigedo, quienes tomando en cuenta las reglas aceptadas en España lograrían adaptarias a las necesidades de la ciudad y más tarde del país.

Consideramos que entre las Colonias Españolas, una de las que más atención recibió fue la de la Nueva España, misma que hoy en día aún conserva una buena cantidad de obras virreinales en buenas condiciones y que siguen prestando tan importantes servicios como en su inicio.

1.4.- EN EL MEXICO INDEPENDIENTE (1821 - 1910)

Durante la guerra de Independencia, tanto la ciudad como el país en general sufren los efectos propios a un levantamiento armado que se agudiza con el olvido parcial de las colonias españolas tras la invasión Napoleónica a España, lo que a su vez origina que una buena parte de los Servicios Públicos manifiesten una inestabilidad en su prestación durante esta etapa, volviendo a tomar un paso normal hasta la década de los veintes.

Entre tanto la ciudad sigue creciendo y el país es el más extenso de los hispanoamericanos, existen problemas políticos, se incorporan al centro del país una enorme cantidad de habitantes y por lo tanto las fronteras no son atendidas dando origen a movimientos de separación, los problemas son muchos pero paradójicamente los Servicios Públicos reinician una mejora notable que a continuación presentamos.

En los últimos años del siglo XVIII, cuando aparece el primer censo de la población mexicana, la ciudad contaba con 240 mil habitantes y en 1910 final del período en estudio eran 471 mil habitantes. La ampliación del espacio ocupado por la ciudad así como el incremento de su población desde consumada la Independencia origina en ella algunos cambios como la aparición de las primeras colonias.

"Respecto a las calles, en el año de 1858 la ciudad tenía 245 manzanas, 304 calles, 140 callejones, además de 12 barrios y tan sólo 18 calles cuyas banquetas y empedrados podían considerarse en buen estado, mientras que para 1906 el total de calles se estimaba en 2 mil."¹

En la última década del siglo XIX se cambia el empedrado de algunas calles por adoquines de diferentes materiales con resultados negativos, hasta que a principios de este siglo se contrata a 2 compañías extranjeras para pavimentar las calles con lámina de asfalto, las cuales llegarían a pavimentar más de 80 calles de la ciudad.

La desecación de los lagos, la transformación urbana y el crecimiento de la ciudad pronto hicieron desaparecer las acequias, canales y vías acuáticas utilizadas.

A mediados del siglo pasado se otorgan las primeras concesiones para la construcción y explotación de líneas de ferrocarril que comunicaban a la ciudad con sitios cercanos. En pocos años las líneas de ferrocarril tenían una mayor longitud que la de los tranvías, prestando un servicio de innegable calidad y que con Díaz tendría el desarrollo más notable existente hasta entonces en materia de transportes.

Las obras de Desagüe continuaron durante el gobierno de Juárez y se interrumpió constantemente por problemas

¹Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Los Servicios Públicos de la ciudad de México. Edit. Porrúa 1976 p.137.

presupuestales así como por revueltas militares, siendo hasta el Porfiriato cuando se solucionaría este grave problema.

"En marzo de 1900 se inaugura el desagüe del Valle de México, formado por el Gran Canal, el túnel y el tajo de desemboque, con estos elementos las aguas y residuos procedentes de la ciudad recorrian todo el Canal desde San Lázaro hasta las inmediaciones de Zumpango, allí las recibía el túnel por medio de la presa y al salir desembocaban en el tajo de tequisquilac hasta el río de ese nombre; pero en tlamaco eran desviadas para aprovecharlas como fuerza motriz y riego en Actopan; los últimos arrastres los recibía el río tula, tributario del Pánuco y siguiendo el curso de éste, derramaban por último en el Golfo de México."²

Como hasta aquí hemos visto, el período comprendido entre la Independencia y Revolución Mexicana presenta 2 etapas en que los Servicios Públicos tienen un gran desarrollo, ellas son las Leyes de Reforma y el Porfiriato, mismas etapas que se vuelven a presentar en la construcción de algunos edificios y obras destinadas a un Servicio Público durante ésta época.

Un grupo de intelectuales mexicanos, entre quienes se encuentran los desterrados de Nueva Orleans deciden poner solución a la situación del país tras la pérdida de medio territorio patrio y la pobreza de su administración; el resultado son las Leyes de Reforma y de las cuales nos interesan la de Desamortización y la de Nacionalización de los bienes

²Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit., pp. 197-200.

del clero.

"La primera de éstas también es conocida como Ley Lerdo y establece que las fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles o religiosas se adjudicarán en propiedad a quienes las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan."³

"La segunda es una consecuencia de no haberse podido llevar a cabo la Ley Lerdo, así como también por la conducta hostil del clero ante la causa reformista, privandosele de sus bienes, mismos que pasan al dominio de la nación y como consecuencia natural le siguen la institución del Registro Civil, la Inspección por Jueces del estado de panteones y la supresión de cultos."⁴

"A raíz de las Leyes de Reforma la fisonomía de la ciudad se vio profundamente modificada, pues muchos fueron los conventos, iglesias, hospitales y otros edificios de corporaciones religiosas que se derrumbaron o que se destinaron para servir como oficinas gubernamentales, escuelas y hospitales, como el templo de San Agustín que se destinó para Biblioteca Nacional, en el Colegio de San Pablo se instaló el Hospital Juárez, en el de la Encarnación la Escuela Nacional de Profesiones y muchos otros con actividades

³ Cit. SAYEG Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, 1a. reimpresión Edit. UNAM 1983 p.77.

⁴ Cit. SIERRA, Justo. Evolución Política del Pueblo Mexicano, Obras completas. 2a. ed. Edit. UNAM tomo XII 1957 p.297.

similares." 5

En el año de 1861 aparece otra ley que exceptúa de los bienes señalados con anterioridad los de beneficencia, como hospitales, hospicios, manicomios, casas de maternidad y escuelas, porque a pesar de ser administrados por el clero su fin era de utilidad pública.

A diferencia de otras épocas en ésta no se construyeron templos o conventos en razón de las Leyes de Reforma, pero si son fundadas un gran número de escuelas, entre las que destacan la Escuela Nacional de Medicina, la Escuela Nacional Preparatoria, la de Ciegos, Sordomudos y el Conservatorio de Música.

En el gobierno de Díaz empieza la segunda etapa en el desarrollo de obras destinadas a un Servicio Público, su fundamento se encuentra en que a partir del año fiscal 1895-96 es suprimido el déficit de la Hacienda Pública y se registra un superávit, que al cabo de unos años repercutiría en los distintos servicios.

Por lo que a Mercados hace diremos que todavía existe la costumbre originada en la colonia de encontrar en su rededor un gran número de basuras, además de que han desaparecido algunos y otros se han quemado como el del Volador, lo que implica la existencia de unos pocos y la necesidad de crear más, de ésta forma surge el Mercado de la Lagunilla, el de

⁵Cit. CASASOLA, Gustavo. Seis Siglo de Historia Gráfica de México. 1325-1925 tomo II Edit. Porrúa 1962.

San Cosme, el de San Juan, el Martínez de la torre y el de la Merced.⁶

Después de las Leyes de Reforma los Panteones, aunque pocos, empiezan a mejorar sobre todo en lo higiénico, pues a partir de entonces sólo se construyen del lado contrario a los vientos dominantes de la ciudad y hasta antes de la Revolución ya existen los Panteones de Dolores, del Tepeyac, de San Fernando, el Francés, el Español, el Americano y el Inglés.

El Servicio de Limpia sigue siendo objeto de una diversidad de disposiciones, entre las que es importante mencionar el Bando de Policía de 1825, mismo que sancionaba a los que arrojasen a la calle basura, piedras, agua sucia, que se sacudieran alfombras, patates, ropas y cualquier otro objeto que pudiese causar daño a los transeúntes o incomodidad. En materia de limpieza prevenía que los vecinos barriesen las calles, las fuentes y costados de sus casas regandolas de las 6 a las 8 de la mañana, cuidando el empedrado y llevando la basura a las atarjeas donde se pudiera recojer fácilmente por los carros del Servicio de Limpia. Mientras que los propietarios de comercios estaban obligados a conservar limpios los frentes de sus expendios.⁷

La ciudad continúa creciendo y con ella su población, situaciones que complicaron el establecer un buen servicio de limpia, encomendado hasta entonces a la comisión de Policía y que a partir de 1900 se encarga a la comisión de Limpia apenas

⁶Cfr. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit., p.213.

⁷Cit. ibídem. pp.27-30.

creada.

"Durante el mismo año de 1900 se contaba con el siguiente instrumental: 107 carros para el servicio de día, 42 para el de noche, 54 mulas, 3 máquinas barredoras, un carro regador de 1,500 litros, un carro recogedor y 107 equipos. Las materias fecales que recogían los carros del servicio nocturno fueron concesionadas al señor Kundorf, quien las utilizaba en su fábrica de abonos artificiales y por otro contrato celebrado en 1897 con Lauro Arizconeta, quien tenía entre sus obligaciones la de construir y explotar un horno crematorio."⁸

Debemos de mencionar aquí la importancia que tenía en el período en estudio el Servicio de Limpia, cuyas cifras anteriormente señaladas nos da una idea de la gravedad que para las autoridades representaba y que a pesar de introducir distintas medidas como la creación de una comisión encargada del servicio, la compra de más equipo de trabajo e incluso el otorgamiento de algunas concesiones, la ciudad no volvió a adquirir la limpieza y admiración causada en otros tiempos.

Hace un poco más de 100 años el Servicio de Alumbrado se ve beneficiado con la llegada de la energía eléctrica, que a partir del centro empezó a avanzar sobre todo al norte y poniente de la ciudad, mientras que el gas se mantuvo en el oriente y sur, en tanto que la trementina y el aceite la rodeaban.

En cuanto a la vigilancia es importante mencionar que el

⁸Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op. cit., pp.221-222.

gobierno de Díaz la mejoró con el aumento de la gendarmería, de cuarteles y de equipo suficiente, lo cual redujo la delincuencia en la ciudad, contribuyendo en tal labor la aplicación de la pena de muerte, la institución de códigos penales rígidos y la severidad de su régimen.

De los servicios públicos mencionados, muchos se desarrollaron notablemente y sólo algunos se mantuvieron rezagados frente a una población y una ciudad cada vez más grandes.

El país padeció un sin fin de problemas internos y externos desde consumada su Independencia que obstaculizaron los diversos servicios públicos, pero nunca impedirían su desarrollo que con las Leyes de Reforma y el Porfiriato tendrían mayor auge, no obstante que con este último el ayuntamiento pierde su autonomía frente a la inversión privada pues los servicios se concentran en la zona central, mientras que la falta de estos se convierte en norma para el resto de la población que habita las colonias de trabajadores.⁹

⁹Cfr. Atlas de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal y El Colegio de México, Editorial Plaza y Valdés, Fascículo 3 Orígenes y Evolución de la Ciudad de México, Siglos XVI-XIX, México 1966 p.74.

El proceso revolucionario que a partir de 1910 se dasata en nuestro país es el resultado entre otros factores, de las condiciones de vida existentes en el campo y la ciudad; las consecuencias del movimiento son palpables desde su inicio en distintas obras que los gobiernos anteriores habían realizado, mientras que los Servicios Públicos una vez más son desatendidos por algunos años, para dar paso a su posterior desarrollo.

La violencia que en àquel entonces aparece en las distintas provincias provoca una enorme afluencia de gente hacia la ciudad, lo cual significa que su población y superficie aumentó, al grado de quedar unida a los pueblos vecinos de Tacuba, Atzacapotzaco, Tacubaya, Mixcoac, San Angel y Coyoacán.

En cuanto a los transportes se refiere en 1912 es inaugurada una nueva línea de tranvías eléctricos, los vehículos jalados por animales siguen prestando servicio, no obstante que los de motor se incrementan con rapidez y se empiezan a usar como transporte de mercancías, de mudanzas e incluso se incorporan al Servicio de Limpia.

Entre los parques y Jardines que surgen después de la Revolución, tenemos el que crea el gobierno del Presidente Venustiano Carranza y que es el primer parque nacional de la

república denominado del Desierto de los Leones.¹

A los mercados que en el Porfiriato existían debemos de agregar el Juárez y el anexo al de Santa Catalina, mientras que a los panteones sólo se incorpora el Sanctórum.

Un grave problema que hasta la fecha sigue causando daños se inicia a principios de siglo y se debe a que el subsuelo de la ciudad tenía una gran proporción de agua, misma que era extraída por los numerosos pozos, lo cual produjo un gradual hundimiento que era visible en algunos edificios, pero los mayores daños los resintió la red de colectores de saneamiento que ya no podían descargar libremente en el Gran Canal, por lo que se tuvo que desazolver y rebajar el fondo durante varios años.

Consideramos que el Servicio de Limpia fue insuficiente en ésta época a pesar de haber introducido más equipo de trabajo; los datos que a continuación citamos nos dan una idea de ello:

"Para recoger la basura la Dirección de Limpia utilizaba 1920 carros tirados por mulas, pero al modernizarse el servicio fueron introducidos los camiones y los carros sólo servían para las áreas de la periferia de la ciudad. Más de 375 toneladas diarias de basura recogían los carros de limpia y aún así los botes colocados en las calles no satisfacían la demanda." - 2

¹Cit. Ciudad de México, Las 33 más populares. Secretaría General de Desarrollo Social. Departamento del Distrito Federal. 1987 p.33.

²Cit. LOPEZ Rosado, Diego. Op.cit., pp.268-269.

Finalmente el Servicio de Alumbrado Público tras haber tenido dificultades en su suministro, empezó a tomar el paso que en la actualidad hace de la Ciudad de México una de las más iluminadas del mundo.

Es de esta manera como las obras destinadas a transformar los Servicios Públicos comenzaron a dar muestras de que se estaba generando un cambio, cuyas bases hemos tratado de exponer aquí.

11.1.- CONCEPTO

El hombre como tal, tiene un gran número de necesidades que le son indispensables para subsistir, muchas de las cuales se hacen más complejas al vivir en sociedad. En un inicio tales necesidades fueron satisfechas directamente por los propios hombres, con el paso del tiempo se empezó a notar una mínima intervención de la organización política en la satisfacción de algunas necesidades. De esta forma el Estado se encargó poco a poco de las necesidades que no eran lo suficientemente rentables para los particulares.

La participación del Estado se fué incrementando, hasta hacerse cargo de cubrir ciertas necesidades colectivas a las que se les llamó Servicios Públicos, por el hecho de estar aplicadas por el Estado y tener como beneficiario a una colectividad.

A partir del siglo pasado fué más patente la necesidad de regular los Servicios Públicos, por lo que se crearon normas para tal efecto, de una manera en que el Estado tuvo que crear instituciones, subsidios, concesiones, hasta hacer indispensable su intervención directa o indirectamente en la satisfacciones de dichas necesidades.

Muchas de las actividades que estudiamos en el capítulo anterior fueron consideradas en otro tiempo como Servicios Públicos, en la actualidad sabemos que por ejemplo a la religión no se le puede considerar como tal y hemos visto que lo que en un país es considerado como Servicio Público en otro no lo es, a la vez nos ha sido posible percatarnos en

nuestra investigación de que el concepto que en cada país se le da a los Servicios Públicos depende en buena medida de los fines que cada Estado tenga, no obstante que el presente estudio se haya limitado en el aspecto doctrinario a analizar tratadistas de países con sistemas jurídicos latinos.

Dentro del Derecho Administrativo, uno de los conceptos más discutidos desde su aparición lo es el de los Servicios Públicos, hay quienes piensan que este problema ya se ha resuelto, otros dicen que aún falta definirlo y algunos afirman que es indefinible, de lo que si se tiene la seguridad es de que no existe un criterio generalmente aceptado.

En este capítulo nosotros no pretendemos dar solución al problema, tan sólo exponemos nuestro punto de vista y conceptualizamos brevemente al Servicio Público desde un marco meramente funcional.

Antes de dar este concepto, creemos conveniente analizar lo que al respecto dice nuestra legislación:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos emplea la expresión "Servicios Públicos" en distintos artículos, pero no siempre manifestando el mismo significado, pues en ocasiones la utiliza para designar el cargo público y otras para referirse a la actividad con la cual se satisfacen necesidades colectivas.

Un ejemplo del primero de estos casos lo constituye el artículo 5 Constitucional, que dice:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

Párrafo 4.-En cuanto a los Servicios Públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale."1

Por su parte el artículo 115 Constitucional nos habla de los Servicios Públicos pero como una muestra de actividades que satisfacen ciertas necesidades, para entender esto nos permito citar sólo una parte de tal artículo, que dice:

"Art. 115 fracción III, párrafo 1.- 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

Párrafo 3.- Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los Servicios Públicos que les corresponda."2

1 Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM 1985 p.14.

2 Cit. ibidem. p.277.

La Constitución nos habla en otros artículos de la misma manera que en los 2 anteriores, tan sólo se refiere a los servicios para designar al funcionario que desempeña tal actividad o a la prestación de los mismos, dejando a la ley que reglamenta la fracción I del artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal dar una noción de Servicio Público, de la siguiente manera:

"Art. 1.- Para los efectos de esta ley se entiende por Servicio Público el ejercicio de toda función o actividad que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública, o de interés social, circunstancias que en cada caso determinará discrecionalmente el Departamento del Distrito Federal, el que al hacer dicha determinación decidirá si la prestación del servicio queda confiada a la administración o deberá concesionarse; si se presta por medio de un órgano descentralizado o conjuntamente, por el Departamento del Distrito Federal con colaboración de los particulares."³

Probablemente la anterior noción sea una de las más acercadas a la realidad, pues incluye la mayor parte de los elementos que consideramos constituyen la noción, cosa que no ocurre ni en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues aunque en reiteradas ocasiones se ha tratado de definir al Servicio Público, sus resoluciones sólo giran alrededor de unos cuantos elementos del concepto.

³Cit. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Editorial Andrade, México 1966.

Un ejemplo de ello lo es la siguiente resolución, en donde la Corte pretende definir al Servicio Público como: "Un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública."⁴

Nos parece clara la anterior definición, que considera como elemento esencial el manejo de los Servicios Públicos por el Estado, pero también es ahí en donde se encuentra su principal error, pues omite la facultad de poder manejar los servicios por sociedades de economía mixta y por tanto el poder otorgar concesiones a particulares.

Para la realización del presente capítulo hubo que estudiar distintas doctrinas en diferentes épocas, muchas de las cuales son incompletas o cuentan con elementos que desvirtúan lo que pretenden explicar y al lado de estas se encuentran unas pocas con buenos fundamentos, pero que por determinadas circunstancias no cuentan con una aceptación general.

El siguiente concepto es en buena medida el resultado de combinar determinados elementos que lo hacen funcional y apropiado:

El Servicio Público es una actividad prestada directa o indirectamente por el Estado para satisfacer necesidades colectivas que resultan impostergables, debiendo estar sujetas a un régimen Jurídico de Derecho Público.

⁴Cit. Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XV, p.125.

Afirmamos que es una actividad, porque requiere de determinados mecanismos perfectamente organizados, de los cuales el Estado podrá disponer para prestarlos, pudiendo hacerlo conjuntamente con los particulares o incluso el mismo particular lo podrá llevar a cabo a través de una concesión, estando esta última reglamentada por el Estado para asegurar se cumpla con la satisfacción del interés colectivo, finalmente decimos que son necesidades impostergables porque no se pueden dejar para otro momento, requieren de una satisfacción inmediata protegida por el Derecho Público.

II.2.- CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Con la finalidad de hacer más comprensible el estudio e identificación de las peculiaridades que pueden presentar los servicios públicos tanto en su organización como en su funcionamiento, hemos decidido incluir en este capítulo algunas clasificaciones que bajo diversos criterios se han formulado y que nos permitimos manifestarlos.

Entre las diversas clasificaciones existentes creemos que la de Andres Serra Rojas es una de las más apegadas a nuestras circunstancias, clasificación que tiene un fundamento legal y que se divide en 4 categorías:

a) Servicios Públicos Federales

b) Servicios Públicos de las Entidades Federativas

c) Servicios Públicos Municipales

d) Servicios Públicos Internacionales

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

b) El art. 126 de la Constitución reserva a las autoridades locales las materias que no sean federales, debiendo ser regulados por las legislaturas de los estados.

c) Los Servicios Públicos Municipales son las organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente el manejo de una ciudad o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado policía, transportes, Jardines, cementerios. Aclarando aquí que municipalizar un servicio, consiste en entregar a las autoridades municipales un

servicio que ha estado atendido por los particulares.

d) Los llamados Servicios Públicos Internacionales son los creados por la Organización de las Naciones Unidas en determinados ramos que interesan a varias naciones. Los que se regulan por convenios entre los estados, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales y otros.

A su vez Serra Rojas menciona que los Servicios Públicos Federales pueden ser excluidos cuando tienen el carácter de monopolios, como el caso que señala el artículo 27 Constitucional en materia de petróleo y el artículo 28 referente a correos, telégrafos y banco único de emisión; los Servicios Públicos podrán ser concurrentes, es decir que el Estado puede organizar el servicio, atendiéndolo directamente o entregándolo a particulares. Los servicios en manos de particulares se rigen en sus relaciones privadas por el derecho común, pero el Servicio Público en sí se rige por principios de orden público.¹

La anterior clasificación es un análisis de la división de los Servicios Públicos basado exclusivamente en un ámbito territorial o jurisdiccional, sin embargo en nuestro estudio encontramos muchas otras clasificaciones con orígenes distintos y entre ellas se encuentra la de Villegas Basavilbaso cuyo apego a nuestro derecho la hace relevante y que la divide bajo los siguientes criterios:

¹Cfr. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 6a. edición. Editorial Porrúa. 1984 pp.195-196.

- 1.- Por el carácter de la prestación, dice que pueden ser obligatorios y voluntarios, siendo los primeros aquellos que la administración debe de prestar por ley obligatoriamente, como lo es la instrucción pública; mientras que los segundos son aquellos cuya prestación depende de la voluntad del Estado.
- 2.- Por razón de su utilización, se dividen en necesarios y facultativos o potestativos. Los necesarios son los que forzosamente deben ser empleados por los particulares, mientras que los facultativos son aquellos que dependen de la decisión de los particulares, como por ejemplo el correo y telégrafo.
- 3.- En relación con su competencia económica serán exclusivos o monopolizados y concurrentes. Los monopolizados son los que sólo la administración puede prestar, por ejemplo: el servicio de policía; y los concurrentes son los que pueden ser prestados por la administración y los particulares, como ocurre con el servicio de transporte.
- 4.- Por razón de la persona que los presta, serán servicios públicos prestados directamente por el Estado a través de sus órganos centralizados, descentralizados o por concesionarios y sociedades de economía mixta.
- 5.- Por razón de su Jurisdicción en generales y locales, mismos que en líneas anteriores mencionamos como Federales, Estatales y Municipales.
- 6.- En razón de los usuarios, considerando a la colectividad como un todo o bien singularmente a los individuos que la forman, los servicios se dividen en Uti Universi y Uti Singuli, siendo los primeros los que no tienen destinatario determinado, mientras que los Uti Singuli son los que pueden ser utilizados por la

gente individualmente, esto debido a que sus prestaciones pueden ser divisibles, por ejemplo el de electricidad, suministro de agua, correos, etc.

7.- Por sus formas de prestación, pudiendo ser directas o indirectas, tal clasificación la explicaremos en el capítulo siguiente, motivo por el cual aquí sólo la mencionamos.

8.- Finalmente tenemos a la clasificación basada en la naturaleza de la actividad que los constituye y que comprende a los servicios públicos industriales y comerciales.²

La anterior clasificación presenta muchas más variantes que la de Andrés Serra Rojas y aunque menciona puntos interesantes, no todas sus clasificaciones nos parecen acertadas, como la que divide a los servicios en razón de su utilización en necesarios y facultativos, creemos que si son servicios públicos forzosamente son necesarios, pues es la necesidad un factor indispensable para el nacimiento de un servicio, por lo que no nos parece aceptable hablar de servicios necesarios y facultativos, aún después de que el autor se refiere a la voluntad de quien va a requerir de ellos en un determinado momento y que en todo caso sería preferible hablar de servicios públicos volitivos y no volitivos.

²Cfr. OLIVARES Rodríguez, Sergio L. La noción de Servicio Público en la doctrina y en el Derecho Positivo Mexicano. UNAM 1957 pp.64-66.

11.3.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS

Como ya lo hemos explicado la Indeterminación de la noción de Servicio Público es el resultado de que no existe hasta la fecha un criterio unánimemente aceptado, cuestión que nos haría pensar que tratar aquí sus elementos y características sería absurdo e inútil, más sin embargo sabemos que estando alejados de este criterio analógico es posible hablar de los elementos y características de los Servicios Públicos, ya que paradójicamente algunas de las distintas doctrinas relativas a la noción de Servicio Público coinciden en gran medida en estos aspectos.

Son 3 los elementos que principalmente integran la noción de Servicio Público, ellos son:

1.- La satisfacción de una necesidad colectiva de interés general.

2.- La intervención directa o indirecta de un órgano de la Administración.

3.- Un régimen de Derecho Público.

1.- Sabemos que el individuo como tal tiene un sin fin de necesidades y muchas de estas, son necesidades que un mayor número de individuos o la colectividad requiere, dichas necesidades tienen tal trascendencia que se convierten en una tarea o actividad de interés general y que dada la naturaleza de las necesidades que satisfacen requieren de una atención y un régimen jurídico que proteja dicho interés, lo que a su vez implicara la tutela del Estado.

2.- Es indudable que muchos de los Servicios Públicos

colectividad al utilizar el servicio, los del Estado y en su caso los del concesionario. A su vez utilizar los procedimientos que le son propios como el poder de policía, la expropiación por causa de utilidad pública, las tarifas, etc.

Finalmente consideramos que a los 3 elementos anteriores es fundamental añadir un cuarto, que sería la actividad técnica, ya que al nacer el servicio público requiera de determinados medios materiales que unidos a un conjunto de conocimientos y aptitudes metódicamente organizados los haga palpables.

En cuanto a las características de los Servicios Públicos, diremos que la mayor parte de los tratadistas unifican sus criterios en este aspecto y señalan como características las siguientes:

- 1.- La Continuidad.
- 2.- La Regularidad.
- 3.- La Generalidad.
- 4.- La Igualdad.

La primera de estas características que es la continuidad, implica que dada las necesidades que el Servicio Público debe satisfacer, necesita que este se lleve a cabo en forma ininterrumpida, pues la paralización de los servicios traería consigo graves daños a la colectividad, tan es así que los artículos 165 al 172 del Código Penal castigan a quienes cometan actos que afecten la seguridad o regularidad de los servicios de transporte y comunicaciones. Es por ello que la continuidad es requisito indispensable para la consecución de los fines que tienen los Servicios Públicos.

Por su parte la Regularidad de un Servicio, consistiría en que este se preste en condiciones de buen funcionamiento por disposiciones de carácter técnico que vayan de acuerdo con las necesidades que se desee satisfacer, siendo modificable la prestación en el momento que así lo exigiese la necesidad.

La Generalidad consiste en que este debe prestarse a todas las personas que quieran o deban hacer uso de él, claro esta, llenando los requisitos que para cada caso se haya estipulado en la ley o reglamento del Servicio.

Finalmente tenemos el carácter de Igualdad, que hace referencia a todas aquellas personas a quienes les llega un determinado servicio, teniendo este que ser otorgado bajo las mismas condiciones, pues su destinatario nunca será una sola persona sino una colectividad, quien gozara de las prestaciones.¹

Antes de concluir este punto, consideramos conveniente señalar que dentro de la doctrina existen algunos tratatistas que confunden las características de los Servicios Públicos con sus elementos, pues hablan de la continuidad, igualdad, etc., como elementos integrantes de la definición de Servicio Público, siendo obvio que estos no lo pueden definir, sólo forman por así llamarlos, medios accesorios a los elementos del Servicio Público y parte integrantes de un mismo fin.

¹cfr. SAYAGUES Lasso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, tomo I Editorial Martín Bianchi Aituna. Montevideo Uruguay 1953 p.70.

II.4.- DOCTRINAS SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Como ya lo expusimos en el primer capítulo, el estudio teórico y doctrinario de los Servicios Públicos tiene un notable desarrollo en el siglo pasado, sobre todo en Francia, en donde se han adoptado múltiples posturas para explicar la noción de Servicio Público y que a pesar de su intenso estudio no existe a la fecha una aceptación general respecto a determinada doctrina.

Apesar de lo anterior, no pudimos realizar el presente trabajo sin dejar de mencionar algunas doctrinas que nos permitan formar un criterio sustentado en distintos puntos de vista, para lo cual hemos decidido incluir aquí no sólo a tratadistas franceses, sino también a españoles, argentinos y mexicanos.

Las doctrinas para explicar al Servicio Público tienen senderos distintos a él puramente gramatical que proviene del latín *Servitium* que implica la acción y efecto de servir y *Publicus* que quiere decir notorio, patente, manifiesto; doctrinalmente van desde las expuestas por Berthélemy que en parte niegan que el concepto tenga importancia en el Derecho Público hasta la de León Duguit, que lo considera como el concepto fundamental ya no del Derecho Administrativo, sino del mismo Derecho Público.

Es generalmente aceptada una clasificación de las doctrinas sobre el Servicio Público formada por 3 grupos, que dicen:

a) Servicio Público es la organización estatal que tiene por objeto realizar una actividad de necesidad o utilidad pública.

en forma regular y continua, conforme a un régimen de Derecho Público.

b) Servicio Público es la actividad que desarrollan las entidades estatales o efectuada bajo su control, bajo un régimen de Derecho Público con el objeto de satisfacer una necesidad general.

Principalmente estas 2 corrientes fueron creadas por tratadistas franceses.

c) Finalmente existe otra tendencia doctrinaria que limita la noción de Servicio Público a determinadas actividades estatales, teniendo por objeto satisfacer una necesidad colectiva, mediante prestaciones dirigidas a los integrantes de la colectividad.

Entre los tratadistas que más han estudiado las teorías del Servicio Público, se encuentra el francés LEON DUGUIT, quien afirma que "la noción de Servicio Público implica toda la actividad del Estado, puesto que para él, el servicio público es indispensable para el desarrollo de la interdependencia social, tomando a ésta como la actividad que impone deberes a los gobernantes, por lo que toda la actividad del Estado se reduce al cumplimiento de las actividades o funciones necesarias para la realización de la interdependencia social." ¹

La doctrina de Duguit constituye la primera doctrina sobre

¹cit. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 5a. edición Editorial Porrúa, México 1952 pp.16-19

el Servicio Público que surge como reacción a la teoría de los actos de autoridad y de gestión, de que ya hablamos.

Es perfectamente claro el pensamiento del tratadista francés al considerar al Servicio Público como la esencia o parte principal del Derecho Público, al grado de sustituir los conceptos de soberanía y poder público por la noción que analizamos, de igual forma debemos de mencionar que es una doctrina un tanto inexacta al no permitir determinar cuáles son los Servicios Públicos o si toda la actividad del Estado constituye un Servicio.

Al lado de Duguit aparece la figura de GASTON JEZE, quien define al Servicio Público desde un marco subjetivo, de la siguiente forma:

"Jeze afirma que hay 2 procedimientos a través de los cuales la Administración puede satisfacer necesidades de interés general. Por una parte los agentes públicos pueden seguir un procedimiento de Derecho Privado, el cual supone una igualdad de intereses en caso de conflicto, a esta actividad la llama el autor "Gestión Administrativa", o bien se puede optar por un procedimiento de Derecho Público, el cual se asienta sobre una idea de desigualdad de intereses, debiendo, en caso de conflicto entre ellos, prevalecer el interés colectivo sobre el interés individual. Es precisamente dentro de esta última forma de actuación de la Administración en donde Jeze encuentra el criterio que caracteriza a los Servicios

Públicos.²

Para el autor son servicios públicos única y exclusivamente aquellas necesidades de interés general que los gobernantes, en un determinado estado y en una cierta época deben satisfacer por un procedimiento de Derecho Público.

La doctrina de Jeze confunde el concepto de Servicio Público con el del régimen jurídico que lo regula y en su definición que hace del Derecho Administrativo lo considera como el conjunto de reglas relativas a los Servicios públicos, lo que nos llevaría a concluir que presenta cierta similitud con la teoría de Duguit pues Jeze considera al Servicio Público como toda la actividad administrativa.

De igual manera aparece otra doctrina que niega al Servicio Público como el fundamento del Derecho Administrativo, cuestión que no implica que a la noción de Servicio Público se le reste importancia, sino que la coloca en un plano menor a la noción de poder público.

Es partidario de esta doctrina el francés MAURICE HAURIU, el cual dice que el "Servicio Público es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continúa para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública."³

² Cit. OLIVARES Rodríguez, Sergio L. La noción de Servicio Público en la doctrina, UNAM 1957 pp. 42-43.

³ Cit. ibidem, p. 15.

A la vez Hauriou diferencia al Servicio Público de otra noción fundamental del Derecho Administrativo francés, el poder público, manifestando que este último es un poder Jurídico que crea el derecho y por tanto crea y regula a los Servicios Públicos, mientras que el Servicio Público es la obra a realizar por la Administración.

Por su parte CARLOS GARCIA OVIEDO al analizar los vocablos de Servicio Público, aporta una teoría más formada y compleja a muchas otras y que en esencia se divide en 4 partes, que a continuación exponemos:

- 1.- Una ordenación de elementos y actividades para un fin.
- 2.- El fin es la satisfacción de una necesidad pública (a pesar de que hay necesidades de esta clase que se satisfacen por el régimen de Derecho Privado).
- 3.- Implica la acción de una persona pública, aunque no siempre sea esta la que asume la empresa.
- 4.- Esta acción se cristaliza en una serie de relaciones jurídicas de un régimen jurídico especial y distinto del de los servicios privados.⁴

RAFAEL BIELSA antes de explicar su doctrina cree necesario diferenciar a la función pública del Servicio Público, diciendo que la primera es lo abstracto y general en tanto que la segunda es lo concreto y particular.

⁴Cit. ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 12a.ed. Edit. Porrúa. México 1986 p.622.

" Estudiando más de cerca al Servicio Público, Bleisa afirma tener 2 formas de los mismos, una la de los servicios públicos propios, es decir son aquéllos servicios que presta o debe prestar el Estado por el mismo o a través de un concesionario, y otra la de los Servicios Públicos Impropios, que no los presta el Estado o los concesionarios pero que satisfacen necesidades colectivas, lo único que hace el Estado es reglamentarlos."⁵

De esta forma su doctrina define a los Servicios Públicos, que el llama propios como la acción o prestación efectuada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas asegurada por el poder de policía.

A nuestro parecer, consideramos que nos es del todo mala la noción que Bleisa aporta, quizá sin llegar a especificar que los servicios impropios son los que efectuarían los particulares sin ser concesionarios y a diferencia de otros autores incluye en su definición de Servicio Público al poder de policía como un elemento nuevo.

El jurista mexicano GABINO FRAGA dice que por servicio público se entiende: "la realización de una prestación en favor de alguien y si a esto le agregamos el calificativo de público, se entiende que se trata de una prestación realizada para satisfacer una necesidad permanente suficientemente generalizada o sea colectiva. Las necesidades existentes que en

⁵Cit. OLIVARES Rodríguez, Sergio L. Op.cit. p.50.

una sociedad deben ser satisfechas, sólo las de carácter económico, material o cultural pueden serlo mediante prestaciones concretas, es decir, por medio de un Servicio Público, sujeto a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad."⁶

Por su parte el maestro ANDRES SERRA ROJAS, afirma: "El Servicio Público es una empresa originada y controlada por los gobernantes con la finalidad de asegurar de una manera permanente y regular la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideren como esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público; además su aparición se debe al hecho de que no existe una iniciativa privada lo suficientemente eficaz para llevar a cabo tal actividad."⁷

A nuestro parecer la noción de Servicio Público que presenta Serra Rojas es clara y razonable en su primera parte, pero de ninguna manera creemos que su origen se debe a que los particulares no sean capaces de llevar a cabo tal o cual actividad, porque es bien sabido que en distintas etapas de nuestra historia la iniciativa privada ha prestado tan buenos o mejores servicios que el Estado, más bien consideramos que el hecho de que algunos servicios no resulten atractivos para los particulares, se debe a que estos no brindan garantía alguna

⁶ Cit. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 11a. ed. Editorial Porrúa. México 1986 p.185.

⁷ Cit. Ibidem. p.185.

para obtener beneficios económicos, además de que algunos otros servicios, por razones obvias, no pueden ser manejados más que por el gobierno.

El estudio de los Servicios Públicos resulta tan amplio, que hay tratadistas que niegan que puede haber una noción del mismo, un caso en concreto lo constituye BERTHELEMY, quien afirma:

"No considero como un progreso doctrinal la afirmación de que el elemento superior de toda organización administrativa reside en la noción de Servicio Público. No hay una noción de Servicio Público, porque no hay una forma única de Servicios Públicos, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias."⁸

Finalmente queremos hacer mención del pensamiento del español GARRIDO FALLA, quien en forma semejante a Berthelemy da una respuesta contundente al tema en cuestión y que en esencia dice que el Servicio Público es una actividad administrativa, la cual se escinde en actividad de policía, fomento y Servicio Público. De esta forma Servicio Público tiene valor jurídico concreto, porque es definir una actividad administrativa frente a otra y es por ello que antes de fijarnos en la crisis del concepto de Servicio Público, hay que tener presente la indeterminación tradicional del Servicio Público.⁹

⁸Cit. ACOSTA Romero, Miguel. Op. cit. p.622.

⁹Cfr. SERRA Rojas, Andrés. Op. cit. p.191.

Es de esta manera cerrando con Garrido Falla como hemos esquematizado brevemente los distintos puntos de vista que los tratadistas en épocas diferentes han aportado para explicar lo que es el Servicio Público y que tal diversidad de doctrinas probablemente tenga uno de sus orígenes en lo que Berthelemy señalaba, cuando decía que no era una forma única de Servicios Públicos, sino de formas variadas que implicaban tales diferencias.

II.5.- ESQUILMOS

Dentro del Derecho existen ramas cuyo estudio resulta muy amplio, tal es el caso del Derecho Civil o el Penal, mismas que debido a su larga existencia han permitido analizarias y perfeccionarias día a día, pero al lado de estas ramas existen otras de más reciente creación como el Derecho Ecológico y el Derecho Administrativo, cuyo estudio en ciertos temas no ha sido ni muy basto ni satisfactorio.

Entre los temas que la doctrina del Derecho Administrativo a olvidado tratar esta el Esquillo, que forma parte integrante de nuestra investigación y que lamentablemente los tratadistas mexicanos prácticamente no han estudiado, debido probablemente a que consideran que el país no se encuentra técnica y económicamente desarrollado para llevar a cabo ciertas actividades que requiere esta figura.

Es Miguel Acosta Romero de los pocos tratadistas que hablan del Esquillo, razón por la cual hemos decidido finalizar el presente capítulo con el concepto que al respecto nos da y que dice:

"Se entiende por tal el procedimiento a través del cual la Administración puede utilizar y apropiarse de ciertos bienes que se consideran desperdicios. En efecto hay casos en que la basura puede industrializarse mediante la selección de determinados artículos que todavía pueden transformarse y rendir utilidad, como son el desperdicio de metales, de papeles o la transformación de los desperdicios orgánicos en abonos. Creemos que también puede considerarse dentro de este supuesto

la utilización que haga la Administración Pública central o descentralizada, de elementos que se consideren como desperdicio y cuyo uso pueda significar un ingreso para el erario público; por ejemplo: la chatarra de los ferrocarriles, el desperdicio de papel, etc."¹

Es precisamente de esta noción que de Esquilmo nos da Acosta Romero, de donde parte nuestra propuesta, puesto que la palabra esquilmar la considera como una forma de adquisición de bienes o recursos por parte del Estado, misma que más adelante la fucionamos a otra figura también jurídica y la aplicamos al Servicio de Limpia para completar nuestro objetivo inicial.

¹cit. ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 12a. edición. Editorial Porrúa, México 1986 p.765.

III.1.- SISTEMAS

Hablar de los sistemas de prestación de los Servicios Públicos es explicar las formas o procedimientos a través de los cuales se satisfacen las necesidades colectivas llamadas Servicios Públicos.

Los sistemas normalmente varían en razón de la organización político económica en que se desenvuelven, pudiendo encontrar sistemas que van desde el Estado Liberal hasta el Socialista.

En nuestro país no existe sólo un sistema que rija la prestación de los Servicios Públicos, toda vez que contamos con varias alternativas para que estas actividades no pierdan su carácter de continuidad.

De esta manera se dice que la Administración puede prestar un Servicio Público directamente o en forma indirecta, por conducto de un organismo descentralizado, de una concesión de Servicio Público o por sociedades de economía mixta, mismas que a continuación explicamos.

Como en su momento lo mencionamos, uno de los elementos integrantes en la noción de Servicio Público lo es la satisfacción de una necesidad colectiva, para que tal elemento se cumpla es requisito indispensable que la Administración intervenga, haciendolo directamente cuando a través de sus funcionarios, recursos y medios técnicos crea, organiza y controla los Servicios Públicos.

Al sistema de prestación efectuado directamente también se le conoce como Municipalización o Estatización de un

servicio, dependiendo de la esfera de que se trate y junto con las otras formas de prestación podrá modificarse según lo exijan las necesidades y adelantos técnicos para una mayor y más eficaz consecución del fin que persigue.

Una segunda forma de prestación de los Servicios Públicos, es la llamada prestación por organismos descentralizados o también llamados Establecimientos Públicos por la doctrina francesa.

Andrés Serra Rojas habla de este sistema de prestación de la siguiente manera:

"El Estado por medio de una ley crea un régimen jurídico apropiado para el Servicio Público, le asigna una personalidad jurídica, un patrimonio propio y un régimen financiero adecuado a su finalidad. El servicio se maneja en forma autónoma, y el Estado sólo se reserva determinadas facultades respecto de los órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización que mantengan la regularidad del servicio."¹

El hecho de que un servicio se preste por un organismo descentralizado hace a sus actividades menos rígidas a las de la Administración centralizada, pues cuenta con importantes características como: ser parte de la Administración Pública, tener su origen en un acto legislativo, contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado este

¹Cit. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 6a.ed. Editorial Porrúa, 1984 p.199.

último principalmente por bienes propiedad del Estado y se extingue por un acto legislativo, volviendo sus bienes al Estado.

Con el paso del tiempo se ha podido observar que el Estado no siempre está preparado para cumplir con sus obligaciones, ya que muchas veces sus medios económicos, materiales y técnicos son insuficientes, inadecuados e incluso llega a carecer de ellos. Ante tal situación aparece el sistema de prestación por Concesión, que aunque no es el sistema ideal, según algunos tratadistas, su utilización se a incrementado notablemente en muchos países.

El término Concesión deriva del latín "Concessio", derivado de "Concedere" que significa conceder y aún cuando jurídicamente tiene muy diversas significaciones, en nuestro derecho la aceptación más general corresponde al significado etimológico.

La variación que llega a existir en el significado de la Concesión se debe en gran medida a los tipos de aplicación que tal concepto tiene. De esta manera podemos decir que por conducto de la concesión el Estado satisface indirectamente las necesidades colectivas, al delegar en una persona privada, generalmente moral (concesionario), las facultades necesarias para la prestación de un Servicio Público.

La atribución que se da al concesionario es simplemente la de ejecución del servicio, ya que tal actividad lleva implícita la delegatio que se limita a la prestación del mismo, bajo el control y vigilancia del Estado a efecto de asegurar su funcionamiento regular y continuo que permita satisfacer adecuadamente cierta necesidad.

La delegatio que existe en la concesión no significa que el concedente renuncie al ejercicio de sus facultades, sólo atribuye al concesionario las indispensables para la realización del servicio, quedando al cuidado del Estado las tarifas, el término de la concesión, la policía del servicio y la regulación en general del mismo.

"Cuando el concesionario interrumpe el servicio o lo presta en forma defectuosa, de tal forma que no cumple con el fin de la actividad que efectúa, la Administración Pública puede proceder a "incautar" los medios de explotación del servicio, lo cual demuestra que la Administración no renuncia al deber de prestar y regular el servicio, sólo encarga al concesionario su ejecución por cuenta y riesgo de éste."²

La importancia de la concesión, consideramos que en buena medida consiste en que se evita que el Estado erogare fuertes cantidades de dinero, además de que al final de la misma y por medio del régimen de reversión el Estado adquiere sin gasto alguno, todos los bienes afectados a la explotación del servicio.

Finalmente existe otra forma de prestación llevada a cabo por las sociedades de economía mixta, la cual otorga la explotación de un servicio público a una persona moral, normalmente sociedad anónima o de responsabilidad limitada, en la que el Estado y los particulares aparecen como accionistas,

²Cit. BIELSA, Rafael. Ciencia de la Administración, Edit. Roque de Palma, Buenos Aires, 1975 p.109.

teniendo como tal el derecho a oponerse a las resoluciones de la sociedad que puedan afectar los intereses colectivos, además de ser integrante de la administración y tener un control sobre la marcha de la empresa.³

La Administración en la sociedad de economía mixta puede contribuir con cualquier clase de aportación y en especial:

a) la concesión de privilegios con exclusividad o monopolio, exención de impuestos, compensación de riesgos, garantías de capital invertido por los particulares; b) primas y subvenciones, aporte tecnológico; c) anticipos financieros; d) aportes de carácter patrimonial, en especie, concesión de bienes en usufructo. Son por tanto estas formas de prestación las más comunes.

³Cfr. OLIVARES Rodríguez, Sergio L. La noción de servicio público en la doctrina, México 1957 pp.74-75.

III.2.- LOS SERVICIOS PUBLICOS MANEJADOS POR PARTICULARES

Al lado de las formas de prestación de los servicios públicos que ya hemos mencionado, existe otra forma que es más común verla en países anglosajones y es el sistema de prestación de servicios públicos manejados por particulares también llamado sistema liberal.

El sistema consiste en permitir a la iniciativa privada la explotación de los servicios públicos, toda vez que los particulares en uso de sus libertades pueden crear empresas que den satisfacción a necesidades colectivas, el Estado en uso de sus facultades de Policía y Tutela de los Intereses colectivos comienza a intervenir regulando la actividad y organizandola mediante una reglamentación apropiada.

La doctrina del Individualismo (Estado Gendarme) de que algunos tratadistas hablan, postula que el papel del Estado se limita a la administración de Justicia y al mantenimiento del buen orden y de la seguridad interior y exterior, correspondiendo a la iniciativa privada la satisfacción de los intereses materiales, intelectuales y morales de un país.

El caso es común en países como los Estados Unidos e Inglaterra, en donde atendiendo a la libertad individual se han visto estos ejemplos, como lo es el caso Munn vs. Illinois en donde los tribunales sostuvieron el siguiente principio:

"Cuando alguno dedica su propiedad a un uso en el cual el público tiene un interés, concede en efecto al público un interés en ese uso, y debe someterse a ser controlado por el público para el bien común en la extensión del interés

que ha creado de esa manera."¹

De esta manera se explica que cuando el Estado interviene para regular las actividades que los particulares llevan a cabo en el orden económico o cultural satisfaciendo necesidades colectivas, nos encontramos frente a un servicio público en manos de un particular.

Es importante mencionar que este sistema de prestación no constituye una concesión de servicios públicos y aunque cuentan con varias semejanzas, como el hecho de manejarse por medio de particulares presentan grandes diferencias siendo la principal a nuestro criterio, que en la concesión el servicio se reglamenta con anticipación, cosa que no ocurre en los servicios públicos manejados por particulares, lo que hace más confiable a la concesión.

Esta forma de prestación presenta también una serie de deficiencias, como el hecho de que mientras el servicio lo preste el particular sin la intervención del Estado, su fin principal no será la satisfacción de necesidades colectivas creando una industria lucrativa, o bien, si la actividad particular satisface tales necesidades, el incremento en las tarifas será excesivo provocando por lo tanto un desequilibrio entre la prestación del servicio y su costo hasta la intervención del Estado.

Al igual que el sistema de prestación de los servicios manejados por particulares, existe otro creado por la doctrina

¹Cit. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 5a.ed. Edit. Porrúa. México 1952 p.22.

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

socialista en donde el Estado se encarga de satisfacer todas las necesidades colectivas negando al particular su intervención en estas actividades.

III.3.- SUPRESION DEL SERVICIO PUBLICO

Hablar de la supresión implica referirse a una Cesación, Abolición o Eliminación, en este caso de como un servicio público deja de ser tal o desaparece.

Como ya lo señalamos el servicio público puede ser prestado directamente por el Estado, entregandolo a particulares mediante concesión o participando con ellos en sociedades de economía mixta, pero antes el servicio debe ser creado por el legislador a través de una ley que específicamente lo regule o por medio de una ley que permita a la autoridad administrativa crearlo, como sucede en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En nuestro país, el principio utilizado para la supresión de un servicio es que la autoridad que es competente para crearlo, también es competente para modificarlo o en este caso suprimirlo, es decir, se necesita de un acto de la misma naturaleza de aquel que lo creó.

El tratadista Manuel María Díez describe a la supresión bajo los siguientes términos:

"La supresión de un servicio supone una manifestación de voluntad del Estado que declara que esa necesidad de interés general no necesita ser satisfecha por el procedimiento del servicio público, pudiendo entregarse a la iniciativa privada o no hacer lugar a la provisión de esa necesidad por ser

Innecesaria."¹

Probablemente un Servicio Público también pueda suprimirse al encontrarse el beneficiario en posibilidad de llevarlo a cabo por sí mismo, pero en este caso surge la pregunta, de si deja de llamarse en ese momento servicio público o continúa siéndolo.

Obviamente que si la necesidad pública desaparece el servicio público con ella se suprime, el tratadista ejemplifica el caso con la supresión del culto en Francia y que recordando lo expuesto en nuestro primer capítulo, sabemos que tanto en Francia como en México el culto llegó a ser considerado como un servicio público.

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas, nos habla de la supresión de un servicio público concesionado atendiendo a su situación reglamentaria y contractual, al afirmar: "Es ahí donde se debe de especificar en que caso puede suprimirse o transferirse un servicio y a falta de tal disposición se suprime por la existencia de alguna causa superviniente de interés público, revocando con ello el acto e indemnizando al concesionario."²

Es finalmente con lo expuesto por Serra Rojas como se

¹Cit. DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo.
tomo II Edit. bibliográfica Omeba. Buenos Aires.
1967 p.253.

²Cit. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo.
11a.ed. Edit. Porrúa. tomo I México 1962 p.130.

complementa la supresión de un Servicio Público, sin olvidar que esta puede aparecer en cualquier momento no importando que el servicio se encuentre concesionado, cosa que omiten algunos tratadistas al hablar de ella y que aquí mencionamos brevemente.

III.4.- ESTRUCTURA

A fin de darnos una idea clara de lo que es el Servicio Público de Limpia en el Distrito Federal, es preciso estudiar su estructura y conformación, mismas que al ser complementadas con el siguiente tema nos permitira adquirir un punto de vista crítico y realista de nuestro actual Servicio de Limpia.

Es a partir de 1972 cuando por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal las Delegaciones Políticas toman a su cargo el servicio de limpia, aumentando a 30 el número de sectores en que estaba dividido el servicio y teniendo entre sus principales funciones el barrido manual, el mecánico y la recolección domiciliaria. Por su parte la Oficina de Limpia y Transportes toma el nombre de Oficina de Sistemas de Recolección y Tratamiento de Basura, para finalmente ser lo que conocemos como la Oficina de Recolección de Desechos Sólidos, dependiendo de la Dirección General de Servicios Urbanos del Departamento, misma que se encarga de los campamentos de vehículos, estaciones de transferencia, la recolección industrial y el desalojo de la basura de los mercados de la Merced y Jamaica.

El personal se divide en administrativo y operativo, correspondiendo a este último poco más del 80 % del personal y con una Jornada diaria de 7 y 8 horas respectivamente.

La estructura que a continuación mencionamos se basa en la señalada por el Licenciado Héctor Castillo Berthier del Instituto de Investigaciones Sociales de la U. N. A. M. y que con algunas pequeñas incursiones se divide en:

- a) Barrido Manual
- b) Barrido Mecánico
- c) Recolección
- d) Transportación de Desechos y
- e) Disposición Final

a) El Barrido Manual es áquel que como su nombre lo dice se realiza manualmente en calles, avenidas y vías rápidas para limpiar áreas específicas, lugares donde se lleven a cabo actos cívicos oficiales y otras reuniones tumultuosas.

b) El Barrido Mecánico es el que realizan las máquinas barredoras en calles, avenidas y en ocasiones vías rápidas, actualmente se cuenta con 250 máquinas de las cuales sólo funciona una tercera parte, debido a la dificultad para conseguir sus refacciones ya que todas estas máquinas fueron importadas.

c) La Recolección sólo consiste en acudir a los distintos puntos en donde se genera la basura para reuniría y depositarla en los distintos vehículos destinados a ello.

Su origen lo tiene en la basura proveniente de las casas habitación, centros públicos de reunión y las de industriales, comercios, centros hospitalarios así como de las calles, avenidas y lotes baldíos.

En la recolección se utilizan desde los carros de mano con 2 botes de 200 litros hasta los vehículos como barredoras mecánicas, volteos, trailers, compactadoras, tubulares y algunos de rellas que hacen un total de 2000 vehículos en el Distrito Federal, de los que un gran número no funcionan por

falta de mantenimiento.

Este servicio cuenta también con depósitos fijos que normalmente se encuentran en calles, avenidas, bosques, parques y Jardines de la ciudad.

Los vehículos están tripulados por un chofer, 2 ayudantes y generalmente otras 2 personas llamadas macheteros quienes aparte de recoger la basura, la revisan y en el trayecto la van separando para venderla. Por lo que respecta a los trailers es importante mencionar que estos sólo se usan en las llamadas estaciones de transbordo y en los grandes comercios; los tubulares y las compactadoras se usan en la recolección de la basura domiciliaria y los camiones de volteo generalmente en la recolección industrial.

d) La Transportación de Desechos se inicia una vez recolectada la basura y consiste en que los vehículos la trasladen a los lugares destinados para depositarla o bien la lleven a una de las 11 estaciones de transferencia, que son sitios ubicados estratégicamente para evitar que los camiones recolectores lleven la basura desde su origen hasta los distintos tiraderos o sitios de relleno sanitario.

La mayor parte de los vehículos antes de dirigirse a los sitios de disposición final, pasan a depósitos o almacenes a vender aquellos materiales que todavía pueden utilizarse o transformarse en nuevos productos.

e) La Disposición Final es depositar la basura en algún tiradero, relleno sanitario o planta industrializadora, ésta última fue la primera en su tipo en toda latinoamerica y sus instalaciones se encuentran en la Delegación Gustavo A. Madero

ocupando una superficie de 150 mil metros cuadrados.¹

En números el actual Servicio Público de Limpia esta formado de la siguiente manera:

2000 Vehículos (trallers, tubulares, compactadoras y de volteo).

250 Barredoras (funcionando sólo una tercera parte).

18 mil personas (sin contar al gran número de macheteros y pepenadores).

1 Gran Tiradero a cielo abierto denominado de Sta. Catarina (con capacidad para recibir 2000 toneladas de basura diaria).

1 Gran Relleno Sanitario en el exvaso de Texcoco (actualmente recibe el 35 % de la basura del D. F.).

11 Estaciones de Transferencia en puntos estratégicos.

Una Producción de basura de alrededor de 12 000 toneladas de basura por día en el D. F.

Una producción menor a un Kilo de basura diario por habitante.²

¹Cfr. CASTILLO Berthier, Héctor. La sociedad de la Basura. Editado por el Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM 1983.

²Cfr. Programa de Radio Cita con el Pensamiento. Dirección General de Radio y Cinematografía. Secretaría de Gobernación. México 6 de Abril de 1988 105.5 F.M. 7:30 - 8:00 A.M.

III.5.- ANALISIS DEL SERVICIO DE LIMPIA EN LA CIUDAD DE MEXICO

El Distrito Federal es el centro demográfico más sobresaliente del país, uno de cada 5 de sus habitantes reside dentro de sus límites teniendo una población muy heterogénea de aproximadamente 18 millones de habitantes.

Un constante incremento de la población, aunado al desarrollo del proceso de urbanización y la demanda creciente de bienes de consumo determina un aumento incesante del peso y volumen de la basura producida en la ciudad.

El Servicio Público de Limpia implica fuertes gastos por parte del Departamento del Distrito Federal y que entre otras cosas es utilizado en salarios a los empleados de limpia, en mantenimiento de los vehículos y equipo, en las construcciones de nuevos centros de recolección y en la compra de nuevo material de trabajo.

Entre el equipo utilizado en el servicio, las máquinas barredoras son de lo más deficientes, debido principalmente a su escaso mantenimiento y a lo difícil que resulta conseguir sus refacciones toda vez que fuerón importadas de los Estados Unidos, provocando que el mayor número de máquinas esten descompuestas.

Algo similar sucede con los demás vehículos, en donde el mantenimiento deficiente y las viejas unidades hacen que sólo el 60 % de estas funciones regularmente.

El material que las delegaciones adquieren para el servicio casi nunca reúne las características indispensables para su

La recolección industrial y comercial es deficiente y aunque existe un gran número de contratos firmados en ambas ramas para la recolección de desperdicios por unidades del Departamento sus resultados son negativos, toda vez que implican tan fuertes gastos, que les resulta más costoso efectuarlos ellos mismos.

La mala supervisión en el seguimiento de las rutas que efectúan los distintos vehículos del servicio de limpia a originado que las 11 estaciones de transferencia no operen debidamente y como consecuencia que los vehículos efectúen rutas verdaderamente largas.

De los 7 tiraderos a cielo abierto que algunos años atrás tenía la ciudad, actualmente sólo opera el de Santa Catarina que cuenta con una capacidad para recibir más de 2 mil toneladas por día, mientras que otros como el tiradero de Santa Fe fue clausurado y el de Santa Cruz Meyehualco cerrado.

En el transcurso de este trabajo nos pudimos percatar de que los tiraderos a cielo abierto, son de los medios de disposición final menos costosos, pero sólo en un principio, pues sus consecuencias hacen a este método incostoso, ya que dentro de él se desarrolla una enorme cantidad de organismos como hongos, moscas, virus, bacterias y algunos otros que provocan malaria, amibiasis, infecciones de piel e intestinales, rabia, tifoidea, paludismo, encefalitis y parásitos; por otra parte al descomponerse la basura (materia orgánica) produce gases tóxicos, al fermentarse la basura y entrar en contacto con la

lluvia esta se filtra a través del suelo contaminando las aguas subterráneas con microorganismos y sustancias químicas; al estar a cielo abierto los microorganismos son transportados por el viento contaminando el suelo, aire y agua, mientras que los desechos no degradables provocan una pérdida en la calidad y productividad de los suelos y aguas.

"Se considera que en hogares del Distrito Federal desperdiciamos diariamente 100 000 Kgs. de tortilla, 75 000 Kgs. de pan, 35 000 Kgs. de frijol, 30 000 Kgs. de arroz, esto implica que de la comida que se adquiere en el Distrito Federal el 10 % se desperdicia, es decir cada habitante del área metropolitana genera alrededor de 940 gramos de basura al día."¹

Gran parte de la basura esta compuesta por envolturas de productos chatarra, deformando los hábitos alimenticios y que son llamados así por tener un bajo nivel alimenticio, estando en paquetes no degradables y en muchos casos el 40 % del costo de un producto de esta naturaleza lo constituye el empaque o envoltura.

Afortunadamente la sustitución de los tiraderos a cielo abierto se reduce día a día, debido a la aparición de lo que se conoce como Relleno Sanitario y que consiste en:

- 1.- Cavar en tierra grandes superficies.
- 2.- Depositar y esparcir los residuos. (BASURA)
- 3.- Compactarlos al menor volumen posible.
- 4.- Cubrirlos al final de las actividades diarias con la tierra

¹Cit. Porque Produce Contaminación la Basura.
Sección de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE
México 1986.

que se obtuvo en un principio, controlando las cantidades en cada período.

5.- Impedir el paso de líquidos percolados contaminados hacia los mantos acuíferos.

6.- Controlar el biogas generado por la estabilización de la materia orgánica contenida en los residuos.

7.- Impedir la proliferación de fauna nociva.²

Nosotros agregaríamos a los puntos anteriores, un estudio previo del suelo para evitar establecer un relleno sanitario sobre un manto acuífero y tener mayor cuidado para que aún estando en un sitio adecuado no perjudique al suelo, de igual forma evitar establecerlos en lugares que debido a los vientos puedan arrojar el biogas o la basura hacia los centros de población; como sucede con el relleno sanitario del ex-vaso de Texcoco, conocido como Bordo Poniente y que recibe aproximadamente el 35 % de la basura del Distrito Federal, pero que el viento arroja la basura y mal olor hasta la carretera México-Puebla y lugares aledaños.

No podemos dudar, que el sistema de disposición final de desechos denominados relleno sanitario ha traído aparejado un notable desarrollo en el Servicio de Limpia, pero a su vez a propiciado un desplazamiento de los pepenadores que en la actualidad son unas 1 500 familias.

El avance técnico se hace patente en el Servicio de Limpia en noviembre de 1974, cuando se pone en servicio la Planta

² Cit. Porque Produce Contaminación la Basura.
Op.cit.

Industrializadora de Desechos Sólidos (PIDS) en la Delegación Gustavo A. Madero.

Esta planta tuvo en sus inicios una capacidad para procesar 500 toneladas de basura, ampliándose años más tarde a 750 toneladas y de las 298 personas que empezaron a trabajar ahí 169 fueron seleccionadas de los pepenadores, trabajando en 3 turnos.

Sus instalaciones cuentan con oficinas generales, laboratorios de química y microbiología, departamento de producción, casetas de báscula, nave de molienda final, vigilancia y servicios sanitarios.

El equipo de la planta en el que se incluyen molinos y maquinaria pesada es de fabricación nacional en un 70 % y el resto fue importado de Suiza. A esto se agregan tolvas, bandas de transportación, cribas, grúas, trascavos y básculas, con una inversión inicial de 45 millones 210 mil pesos.

El proceso inicia con la recepción en 2 grandes depósitos (tolvas de recolección) de la basura que traen los carros de limpia, de esos depósitos se extraen las materias voluminosas (sillones, cojines) para pasar a líneas de distribución a base de bandas transportadoras de basura a lo largo de las que se encuentran los trabajadores que hacen una clasificación manual de los desperdicios y los depositan en cajas especiales, el resto de desechos se pasan por dispositivos electromagnéticos para extraer los materiales ferrosos, lo que resta pasa por potentes máquinas que la trituran hasta quedar convertida en una pasta llamada "Rico Suelo".

El rico suelo es depositado en áreas de prefermentación,

luego cambiado a áreas de fermentación final donde es sometido a procesos de oxigenación, aereación y controles de temperatura durante 3 meses que son la fase última del proceso.

Los beneficios de este mejorador de suelos a empezado a experimentarse en el cultivo de parcelas de trigo, rabano, betabel e incluso se ha empleado en los bosques y en los panteones de la ciudad.

También existe la posibilidad de obtener por un sistema denominado "Pirólisis", agentes energéticos, pues el "Rico Suelo" produce algunos agentes similares al petróleo crudo.

El rico suelo es comprado por unos cuantos particulares, sobre todo del interior de la república, debido a que no cuenta con una adecuada propaganda.

La planta industrializadora dejo de funcionar por algunos años debido a su mal mantenimiento, en la actualidad sólo permite que 250 toneladas de basura de las 750 a que tiene acceso pueden procesarse, su deficiente funcionamiento se debe en buena medida a las negativas administraciones con que a contado y a que los materiales que se separan como el papel, metales, vidrio y otros se han vendido a particulares o se han extraído de la planta sin otorgar un beneficio a la misma.

Asimismo NAFINSA elaboró un proyecto para el establecimiento de plantas industrializadoras semejantes a la de la Gustavo A. Madero, pero el proyecto quedo archivado, ya que no hubo respuesta de los inversionistas mexicanos para la creación de este tipo de plantas. Mientras que el costo de trabajar en la basura se traduce en una notable ausencia de personal mayor al 35

* por día, un índice de mortalidad infantil del 50 % y un nivel promedio de vida menor a los 50 años.

Aparte de la selección de materiales que llevan a cabo los pepenadores, los métodos más comunes en el tratamiento de la basura son la incineración y el relleno sanitario, provocando el primero un alto índice de contaminación, razón por la cual se hace imprescindible el planteamiento de nuevos sistemas que no provoquen contaminación y además aprovechen la basura.

"El reutilizar los desechos sólidos es muy conveniente, lo único que se necesita es recurrir a la tecnología adecuada. En nuestro país se ha probado que es rentable separar y vender el papel, los trapos, los huesos, el vidrio, los metales y muchos otros materiales. La reutilización de los desechos orgánicos puede convertirse en el llamado "Rico Suelo", que industrializado debidamente puede traer beneficios."³

Como resultado del estudio del Servicio de Limpia en la ciudad de México, nos pudimos percatar que el servicio resulta en la mayor parte del Distrito Federal ineficiente y obsoleto, y que de seguir el ritmo actual en 11 años sus consecuencias se agravaran con una producción diaria de 30 mil toneladas de basura tan sólo en la capital del país.

³Cit. RESTREPO, Ivan y PHILIPS, David. La Basura. Consumo y desperdicio en el Distrito Federal. 2a. edición. Editado por el Centro de Ecodesarrollo. México 1985 p.23.

La creación de nuevos métodos que sustituyan a los tiraderos a cielo abierto, implica que un buen número de personas (trabajadores del Departamento, así como pepenadores), queden sin trabajo como consecuencia de la modernización del servicio, pero creemos que es posible reubicar a la mayor parte de estos trabajadores en las nuevas fuentes de trabajo originadas a partir del reaprovechamiento de los desechos, previos estudios que permitan adoptar las más viables alternativas en favor de nuestro actual Servicio Público de Limpia.

IV.1.- UNICO ANTECEDENTE EN LA LEGISLACION MEXICANA

El Esquilmo entendido exclusivamente como el aprovechamiento obtenido de cualquier materia después de que esta ha cumplido con su función principal, es probable encontrarlo en algunas leyes que nuestro país ha tenido, sobre todo en el servicio que aquí hemos tratado a través de distintas concesiones, que en su mayoría se han otorgado para aprovechar la basura de la ciudad, sin embargo encontrar en la trayectoria de nuestro régimen legal al Esquilmo, como una forma de adquisición de bienes o ingresos por parte del Estado provenientes de desperdicios es prácticamente imposible, con la única excepción de la existente en la Ley que crea la Administración General de los Rastros del Distrito Federal, mismos que a continuación presentamos.

La intervención del Departamento del Distrito Federal en los rastros de la ciudad se hace tan indispensable que aparece la Ley de la Administración General de los Rastros del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1947, siendo precisamente en esta ley en donde aparece por primera vez el término Esquilmo, de la siguiente manera:

"Art. 3.- La Administración General formará su economía propia con todos los ingresos que provengan de los derechos de degüello, prestaciones de servicios extraordinarios o especiales, así como de todos los demás productos que se le asignen, y los esquilmos y desperdicios provenientes de la matanza de animales, que pertenecerán a la

administración."1

La utilidad que se le da en esta Ley al esquilmo es con la finalidad de obtener un ingreso y sostener con ello la Administración de Rastros, sin embargo la ley no especifica como se constituirá el esquilmo, cuestión que más tarde se aclararía como consecuencia de esta misma ley que facultaba al Presidente de la República para que por conducto del jefe del Departamento expidiera el reglamento de rastros de la ciudad de México.

Es de esta forma como surge el Reglamento de Rastros, mismo que explica como se constituirá el esquilmo del rastro y que dice:

"Art. 3.- Fracción III, inciso B.- Se entiende por esquilmos la sangre de los animales sacrificados, el estiércol fresco o seco, las cerdas, los cuernos, las pezuñas, las orejas, la hiel, las glándulas, el hueso calcinado, los pellejos provenientes de la limpia de pieles, los residuos y las grasas de las pallas; todos los productos de los animales enfermos que se destinan a pallas o que son remitidos por las autoridades sanitarias, para el anfiteatro o para su incineración; y cuantas materias resulten del sacrificio de ganado. Se entiende por desperdicios: las basuras que se recojan en los establecimientos y cuantas substancias se encuentren en los mismos o no sean aprovechadas en forma alguna por los dueños del ganado o de las pertenencias. Los esquilmos y -----

¹Cit. Ley que crea la Administración General de Rastros. Editorial Porrúa. México 1988 p.336.

desperdicios serán vendidos o aprovechados libremente por la administración." 2

La Administración del Rastro vende todos estos productos, debido a que no cuenta con los medios para transformar o aprovechar por sí tales desechos.

Finalmente debemos de señalar que el artículo 3 de la ley que crea la Administración General de Rastros constituye actualmente el único antecedente en la legislación mexicana que emplea al esquimo, toda vez que el Reglamento de Rastros del Distrito Federal fue abrogado por el artículo 5 transitorio del decreto de fecha 9 de abril de 1985, publicado en el Diario Oficial el 25 de abril de 1985, y decimos único antecedente porque a nuestro parecer la figura del esquimo esta en total desuso. 3

2 Cit. Reglamento de Rastros del Distrito Federal.
Editorial Andrade. México 1988 p.319.

3 Cfr. Diario Oficial, 25 de Abril de 1985. México.

IV.2.- SU RELACION CON LOS DESPERDICIOS

Podemos decir que los Desperdicios son el mal aprovechamiento de una cosa o el producto que resta de una actividad humana, mismos que normalmente es común encontrar en la basura en donde se recolectan todas estas materias.

Por su parte el Esquillo, como ya lo expusimos, representa el aprovechamiento que efectúa la administración de bienes que constituyen un desecho y por consiguiente el desperdicio representa la fuente principal del esquillo, el medio idóneo para cumplir con su cometido.

Partiendo de que los desperdicios se encuentran en su mayoría en la basura y de que hay autoridades que se encargan de estas por conducto del servicio público de limpia, resulta obvio que son las mismas autoridades quienes tienen a su alcance el incorporar a estas actividades la figura del Esquillo o bien el otorgamiento de concesiones.

"La técnica y la ciencia en este renglón, han registrado considerables avances, ya que lo que antes era sólo desperdicios, como bolsas de plástico, vidrio, hoja de lata, papel, metales, etc., mediante procesos especiales de tratamiento, se convierte en azulejo, cartón, suelas y tacones para el calzado y en general, en artículos de gran valor utilitario. Así mismo, la basura puede utilizarse en rellenos sanitarios para la creación de áreas verdes y algunas otras obras de ingeniería urbana que pueden embellecer o dar comodidad

al entorno."1

Países como Japón a través de medios de reaprovechamiento utilizan casi el 100 % de sus desperdicios en papel, gas, estufas, materiales de concreto y otros productos.

En contraste nuestro país presenta de un 70 a un 80 % de desperdicios que se quedan sin utilización contaminando el medio ambiente.

"De acuerdo a un estudio realizado por el laboratorio de la Planta Industrializadora de Desechos Sólidos, de la Delegación Gustavo A. Madero, respecto a la basura que se origina en los hogares del Distrito Federal, se considera que un 84 % de tales desechos pueden ser recuperados como subproductos."2

Debemos de dejar claro que si bien México no cuenta con el avance tecnológico y estabilidad económica que poseen países como Japón o Francia, en donde la misma reutilización de desperdicios les ha traído beneficios económicos, si cuenta con los medios jurídicos propios para optar por varias alternativas que podrían arrojar resultados positivos, una de las cuales tratamos de exponer en este trabajo.

¹Cit. RENDON Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México 1985 p.238.

²Cit. CASTILLO Berthier, Héctor. La Sociedad de la Basura. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM 1983 p.37.

IV.3.- LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO DE LIMPIA

Referirnos al Servicio Público de Limpia, es en términos generales hablar de las actividades de barrido, recolección y disposición final de la basura, actividades que no siempre fueron ejecutadas por el Estado, pero que dado el crecimiento y la cada vez más compleja forma de vida del hombre, originó que en determinado momento la intervención estatal se hiciera indispensable.

La satisfacción de una necesidad colectiva por conducto del Estado hace de la limpieza de la ciudad un servicio público, como se deduce de la lectura de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que en su artículo 23 señala:

"Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público, la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público."¹

En la ciudad de México esta actividad se realiza por medio del Departamento del Distrito Federal, quien lo presta con la participación de las Delegaciones Políticas y de las oficinas de limpia, así como con la colaboración de los habitantes de

¹Cit. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Editorial Andrade. México 1968 Art.23 p.630-2.

dicha ciudad, según lo establece el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal.²

Este servicio como muchos otros se ha prestado ininterrumpidamente por muchos años, más sin embargo entre los servicios públicos se encuentra relegado a un segundo plano, provocando en su prestación una serie de deficiencias que ya analizamos.

Sabemos que para mantener la adecuada prestación del servicio, se requiere de mayor personal capacitado, vehículos, instalaciones de relleno sanitario, plantas industrializadoras y un sin fin de equipo más, lo cual trae como consecuencia que el costo global del servicio sobrepase el presupuesto que se le tiene destinado.

Una alternativa que prácticamente no se a explotado es la Concesión de Servicios Públicos, la cual es admitida tanto por nuestra carta magna en su artículo 28 antepenúltimo párrafo, como por el Reglamento para el Servicio de Limpia del Distrito Federal en su artículo 7 y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que en su artículo 25 dice:

"A fin de que una empresa particular pueda prestar un Servicio Público, será necesario que además de darse los presupuestos que prescriben los artículos anteriores de este capítulo el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento le otorgue una concesión en la que se

²Cfr. Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, Editorial Andrade. México 1966 Art. 1 p.578.

contengan las normas básicas.³

De esta manera consideramos que una de las mejores alternativas para que la prestación del servicio de Limpia avance lo es la Concesión, toda vez que el Estado no cuenta con los medios económicos suficientes para introducir y aplicar los progresos mecánicos y científicos indispensables para dar solución a las crecientes necesidades colectivas y en particular a nuestro servicio de Limpia que aún conserva pautas iniciadas desde 1824, que hacen de él un sistema anacrónico e Ineficaz.

El Servicio Público de Limpia ya ha sido concesionado en varias ocasiones, obteniéndose resultados tanto positivos como negativos; el Estado cuenta con proyectos para el manejo de Desechos Sólidos, la legislación admite las concesiones y la iniciativa privada se encuentra interesada, más sin embargo existen limitantes que tanto para los particulares como para el Estado hacen imposible la ejecución de estos planes.

En razón de ello, proponemos la prestación del Servicio Público de Limpia a través de una concesión llamemosla parcial o específica, misma que a continuación exponemos.

³Cit. Lev. Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Editorial Andrade, México. 1968 Art. 25 p.631.

IV.4.- SISTEMAS DE PRESTACION DE LA CONCESION

Nuestra proposición parte por un lado, de poder dividir a la Concesion del servicio en una forma de prestación que puede efectuarse total o parcialmente.

De esta forma, el Servicio Público de Limpia Concesionado puede ser prestado total o parcialmente, más existen características que nos hacen creer que el sistema de prestación parcial es el más adecuado para el servicio que analizamos y entre las principales podemos señalar:

- 1.- Que la Iniciativa privada se encuentra dispuesta a efectuar una parte del servicio con la finalidad de obtener materiales que puedan reutilizar.
- 2.- Existen propuestas de inversionistas Japoneses para hacerse cargo del Servicio de Limpia en la Ciudad de México.
- 3.- El artículo 25 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal impide otorgar concesiones de servicios públicos a personas físicas o morales de nacionalidad extranjera.
- 4.- La Monopolización de un Servicio Público o de un bien de dominio público concesionado a personas de otra nacionalidad, puede en determinado momento resultar contraproducente a los intereses del país.

Tomando en cuenta los puntos anteriores y para que una posible concesión parcial en el servicio de limpia pueda

obtener un buen número de solicitantes y alternativas que puedan resultar, consideramos que es indispensable Reformar el artículo 25 último párrafo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, admitiendo que una persona de nacionalidad extranjera pueda prestar un servicio público sólo parcialmente y cuando así lo permitan las leyes o reglamentos específicos que regulen cada servicio.

A la vez el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal mencionara que en la concesión del servicio podrán intervenir personas físicas o morales de nacionalidad extranjera, siempre y cuando dicha inversión no exceda del 49%, prohibiendo a su vez la transmisión de dicha concesión a persona alguna de nacionalidad extranjera o mexicana distinta a aquella a quien se le otorgó.

Con el propósito de proteger los bienes adquiridos por extranjeros en una concesión de este tipo, se aplicara lo dispuesto en la ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera que dice:

"Art. 3.- Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan por este mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido."¹

¹Cit. Ley para promover la inversión mexicana y Regular la inversión Extranjera. 13a.edición. Editorial Porrúa. México 1988 Art. 3 p.360.

La Concesión del servicio manifestara también que invocar la protección de un gobierno extranjero por parte del concesionario por cualquier causa dará por terminada la concesión.

Hace algunos años se realizó un trabajo para determinar la composición porcentual de los desperdicios aprovechables en los principales tiraderos del Distrito Federal, obteniéndose los siguientes resultados:

"El desperdicio orgánico se encuentra en primer lugar con un 38.1 % en seguida esta el papel con 17.4 %, al vidrio le corresponde un 11.5 % y que unidos constituyen el 67 % de la basura aprovechable en los tiraderos. En un segundo grupo están las chacharas, el trapo y los plásticos con un 23.5 % y el restante 9.5 % queda entre lámina, materiales de construcción y otros."²

Indudablemente que los anteriores desperdicios no son los únicos materiales aprovechables, ni tampoco su porcentaje es el total, pues no debemos de olvidar que este trabajo se limita a los tiraderos mayores, además de que una gran cantidad de materiales ya han sido vendidos por los trabajadores del servicio de limpia antes de llegar al tiradero.

La Concesión deberá determinar las áreas específicas en que actuará y el hecho de ser parcial garantizara que el poder público tenga un control sobre la misma, pues sin ser sociedad de economía mixta el Estado y el Concesionario llevaran a cabo la prestación del servicio.

En términos generales esta concesión se sujetara a lo dispuesto por el Capitulo III de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal denominado de la Prestación de los Servicios Públicos, sólo variara en la fracción VIII del artículo 27 que habla de la obligación del concesionario

²Cit. CASTILLO Berthier, Héctor. La sociedad de la Basura, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM México 1963 p.68.

de prestar el servicio a toda persona que lo solicite, pues como ya se explico esta concesión estara circunscrita a determinados sectores o áreas previamente determinadas, la única excepción será cuando la concesión determine estos aspectos, como sucedera en estos casos, por lo tanto las unicas personas que lo pueda solicitar serán aquellas que se encuentran dentro de su campo de acción.

En la Concesión del Servicio de Limpia se tendrá que especificar cual será el destino final de los desperdicios que diariamente se obtengan, ya se trate de planta industrializadora de desperdicios, de relleno sanitario, incineración, venta de material reciclable y otros.

La Concesión del Servicio de Limpia contendrá entre otros datos, los siguientes:

- I.- Nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario;
- II.- Duración de la Concesión;
- III.- Uso, aprovechamiento o explotación de la concesión;
- IV.- Ubicación y descripción técnico-topográfica de las áreas concesionadas;
- V.- Obras cuya ejecución se apruebe;
- VI.- Prohibiciones, limitaciones y modalidades a que quede sujeta la concesión;
- VII.- Condiciones generales de orden técnico y administrativo aplicables;
- VIII.- Areas de recolección de los desechos y rutas a seguir;
- IX.- Las demás que para efectos de control y administración estime convenientes el Departamento del Distrito Federal;

Los concesionarios del Servicio Público de Limpia estarán obligados a:

- I.- Ejercitar únicamente el aprovechamiento o explotación consignados en la concesión;
- II.- Abstenerse de realizar actos que tengan por objeto subconcesionar, arrendar, gravar o permitir que una persona distinta goce total o parcialmente los derechos derivados de la concesión;
- III.- Iniciar el ejercicio de los derechos consignados en la concesión a partir del momento designado por el Departamento del Distrito Federal;
- IV.- Iniciar y concluir las obras que se aprueben, dentro de los plazos previstos en la concesión;
- V.- Responder de los daños que pudieran causarse por defectos o vicios en las construcciones, plantas de reaprovechamiento de desechos o en los trabajos de reparación o mantenimiento;
- VI.- Coadyuvar con el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la práctica de las inspecciones que se ordenen en relación con las actividades de la concesión;
- VII.- Realizar únicamente las obras aprobadas en la concesión o las autorizadas posteriormente por el Departamento del Distrito Federal;
- VIII.- Efectuar la recolección de los desechos únicamente en las áreas autorizadas por el Departamento y por las rutas que le sean asignadas;
- IX.- Desocupar y entregar dentro del plazo establecido, las

áreas de que se trate en los casos de extinción de la concesión;

X.- Cumplir con las obligaciones que se establezcan a su cargo en la concesión.

La concesión se podrá extinguir por cualquiera de las causas siguientes:

I.- Vencimiento del plazo por el que se hubiere otorgado;

II.- Cumplimiento del objeto para el que se otorgaron o por hacerse este imposible;

III.- Por renuncia expresa del concesionario;

IV.- Por revocación;

V.- Por las demás causas de naturaleza análoga que a juicio del Departamento del Distrito Federal hagan imposible o inconveniente la permanencia de la concesión.

Son causas de revocación de la concesión:

I.- Subconcesionar, arrendar, gravar o realizar cualquier acto por virtud del cual otra persona goce total o parcialmente los derechos amparados por la concesión;

II.- Dar a la concesión un uso, aprovechamiento o explotación distinto al aprobado;

III.- Propiciar, permitir, consentir o realizar actos de simulación que tengan por objeto establecer monopolios en el ejercicio de los derechos derivados de la concesión;

IV.- Propiciar, permitir, consentir o realizar actos o hechos delictuosos dentro de las áreas concesionadas;

V.- Oponerse o impedir, el concesionario, familiares o empleados la práctica de inspecciones;

VI.- Cualquier violación o incumplimiento por parte del concesionario de las disposiciones legales o reglamentarias de las condiciones establecidas en la concesión.

A continuación mencionamos algunos de los desperdicios que en distintos lugares han sido aprovechados para elaborar nuevos bienes de consumo, permitiéndonos ilustrar con ello las posibles áreas en que puede ser concesionado el servicio.

El hueso de los animales es utilizado para hacer sellos de goma, el cebo de las carnes es comprado para hacer manteca vegetal, los desperdicios de fruta se usan para elaborar refrescos enlatados con pulpa de frutas naturales, los animales muertos los compran algunas compañías que producen embutidos, algunos restos alimenticios de los mercados se venden como alimentos de puercos, el fierro y el vidrio se vuelven a fundir, los restos de pescado y las plumas de pollo se procesan como alimento balanceado de ganado mayor, el aceite de automóviles se procesa para hacer aceites y grasas, los desechos orgánicos se transforman en composta, la incineración de determinados materiales produce energía calorífica y gases, la chatarra de los ferrocarriles y autos se transforma en nuevos metales, mientras que de algunos desechos sólidos se crean materiales de construcción, los desperdicios provenientes de instalaciones recreativas cuyos productos son hojas, tierra, polvo, arena, lodo, ramas, latas y botellas de refresco y cerveza, periódicos y revistas pueden ser transformados en abonos, lo mismo los desperdicios provenientes de panteones y grandes mercados, los desechos provenientes de oficinas públicas que en su mayoría

son desperdicios de papel nuevamente se procesan, previa compactación o trituración para evitar que información confidencial se divulge, el relleno sanitario puede ser utilizado por compañías constructoras para cubrir y emparejar cavernas, cuevas y barrancas en donde posteriormente podrá construirse unidades habitacionales, comercios, industrias, zonas recreativas o simplemente terrenos planos para su venta, teniendo este último método la capacidad para aceptar desechos sólidos domésticos, comerciales, agrícolas, de oficinas públicas, de construcción o de demolición, cenizas, lodos de plantas de tratamiento de aguas negras y desechos sólidos de procesos industriales.

Finalmente diremos que la concesión parcial del servicio de limpia deberá estimularse, permitiendo ocupar bienes inmuebles nacionales para el objeto de la concesión o a través de franquicias fiscales, como sucede con la exención de impuestos para quienes fabriquen mejoradores orgánicos de suelos a partir de basuras.³

La reglamentación, vigilancia y participación estatal, será pieza fundamental para que una concesión de este tipo arroje resultados positivos en beneficio de la satisfacción de una necesidad colectiva.

³Cfr. Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1972 México.

IV.5.- LIMITES E INCONVENIENCIAS DE LA CONCESION

El sistema de prestación del servicio público de limpia a través de una concesión como la que hemos señalado, trae sin duda un gran número de beneficios, pero a la vez como cualquier otro sistema presenta límites e inconveniencias, mismos que también señalaremos a fin de permitir adoptar una posición a favor o en contra de este sistema o bien para proponer medidas idóneas que eviten, cubran o eliminen sus deficiencias.

Entre las principales limitantes que esta concesión tiene, se encuentran:

- 1.- Que el área o sector que se le asigne no sea el adecuado para cumplir con los propósitos de la concesión.
- 2.- El artículo 25 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, limita a las concesiones en el sentido de que sólo podrán otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, cuestión que ha desalentado a los inversionistas de otros países para hacerse cargo del servicio.

Como inconvenientes señalaremos los siguientes:

- 1.- La concesión del servicio de limpia si bien es cierto que fomentaría la industrialización y el reaprovechamiento de los desperdicios, también lo es que originaría el desplazamiento de un gran número de trabajadores dependientes del Departamento del Distrito Federal y de familias de pepenadores.

Este probablemente sea el mayor inconveniente que el

servicio de limpia, como cualquier otra actividad que se sujete a la modernización prestada por instituciones públicas o privadas presente, originando que los proyectos que las mismas propongan se encuentren archivados.

2.- Muchos tratadistas afirman que un inconveniente de cualquier tipo de concesión es que estas nunca se modifican según lo requieran los adelantos técnicos y las necesidades colectivas.

3.- Como sabemos el concesionario obra por cuenta y riesgo propios, por lo que es lógico que busque recuperar su inversión y obtener un lucro, pues de otra manera no ofrecerla la empresa el menor atractivo para los particulares, sin embargo esto constituye una desventaja cuando el concesionario se olvida de satisfacer el interés colectivo en beneficio del interés particular.

IV.6.- LAS CAMPAÑAS

La magnitud de los desechos que se generan diariamente en la ciudad de México, provoca que un gran número de sectores participen en labores destinadas a reducir, controlar y eliminar tales desechos. Dentro de estas actividades las campañas consideramos que juegan un papel fundamental en los propósitos fijados por el Departamento del Distrito Federal para el servicio de limpia, independientemente de que este sea o no concesionado de ahí su inclusión en este trabajo.

Las campañas consideradas como los esfuerzos destinados a obtener un resultado en determinadas actividades, las hemos decidido dividir en aquellas cuya finalidad esta encaminada a influir directamente en la conciencia de sus receptores (generadores de desechos) y las que como consecuencia de determinados trabajos benefician al servicio de limpia.

Son principalmente el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quienes participan en las campañas, esta última dependencia fundandose en lo dispuesto por el artículo 5 fracciones I, II y III de la Ley Federal de Protección al ambiente y que en términos generales le da competencia a tal secretaria para prevenir, controlar y realizar programas por sí o en coordinación con organismos públicos o privados a fin de evitar la contaminación del medio ambiente y sus causas.

Un buen número de campañas de concientización se han llevado a cabo en el Distrito Federal por conducto de los distintos medios de difusión, muchas veces por medio de

letreros ubicados en lugares públicos, otras con anuncios de radio y televisión o con la entrega de bolsas de plástico a conductores a fin de que depositen en la misma la basura, o como en últimas fechas lo han hecho algunas compañías que incluyen frases en las envolturas o envases de sus productos para que sean depositados en los lugares apropiados o para que el consumidor los re-use.

"Entre las campañas destinadas a beneficiar al servicio público a través de trabajos no propios del servicio, podemos mencionar la iniciada a mediados de 1987 en donde: "El Departamento del Distrito Federal en colaboración con la Delegación e Industriales de Azcapotzalco dieron inicio a 20 centros de acopio de Desechos Sólidos en donde la población podrá acudir a vender el material reaprovechable que sea susceptible de utilizar por los Industriales."¹.

Cabe señalar que esta actividad será autofinanciable y los vecinos de esta delegación obtendrán un beneficio económico producto de estos materiales que ya estaban destinados a los camiones de limpia.

"También se hace patente la intervención de SEDUE, con la instalación de letrinas públicas, que se utilizan en lugares concurridos evitando con ello el fecalismo al aire libre, este sistema cuenta con dispositivos de tratamiento y disposición final de excretas. A su vez la misma secretaría

¹Cit. Revista Jueves de Excelsior. Año 65 Número 3393. Julio 30 de 1987 p.39.

en coordinación con el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN) y el Departamento del Distrito, lleva a cabo un taller ambiental de reciclamiento de basura, que permite a personas de edad avanzada realizar labores de beneficio colectivo, que traen para ellos un ingreso adicional.²

Los anteriores son sólo algunos de los ejemplos que contribuyen indirectamente en el servicio, mismos que no deben desaparecer, aún después de que la prestación del servicio se encuentre concesionado.

No podemos dejar de mencionar, que las mismas campañas existentes en la ciudad, cuentan con serias deficiencias que aunadas a su corta existencia impiden que el receptor adquiera una real conciencia del problema, sobre todo si consideramos que es por conducto de ellas como se puede atacar una de las medulas que hacen se generen las actuales cantidades de desechos, modificando los hábitos de consumo.

²Cit. Periodico SEDUE, Números 13 y 15 de Julio y septiembre de 1987. pp.12 y 5.

IV.- CRISIS Y PROBLEMATICA

En el desarrollo de esta investigación nos hemos podido percatar de la actual situación del Servicio de Limpia en el Distrito Federal, sin embargo resulta indispensable señalar aquí los principales problemas que manifiesta y que nos lleva a considerarlo como un servicio público en crisis.

Es de todos bien sabido, que el Departamento del Distrito Federal cuenta con una enorme concentración de sus labores en otros servicios públicos, agudizando esto con el incremento de los habitantes de la ciudad y la imposibilidad cada vez más creciente de satisfacer sus necesidades.

El servicio de limpia no es la excepción y su situación se agrava fundamentalmente por:

- 1.- La falta de un servicio oportuno, que crea la acumulación de desechos, principalmente en hogares y hace que el generador de basura busque deshacerse de ella a como de lugar, arrojandola normalmente en la vía pública o en lotes baldíos.
- 2.- Escaso y anticuado equipo de trabajo, con el cual es imposible cubrir las necesidades de los habitantes de la ciudad.
- 3.- Falta de mantenimiento a las unidades de trabajo, sobre todo a las adquiridas en otros países como las barredoras, intensificandose con la inexistencia de refacciones para estos vehiculos y la falta de personal calificado destinado a su compostura.
- 4.- Desacato de los conductores a seguir las rutas poligonales, con las que se invertiría tiempo y dinero en el traslado de los desechos a las estaciones de transferencia y a los sitios de

disposición final.

5.- Falta de supervisión en el cumplimiento de las distintas labores que llevan a cabo los trabajadores del servicio.

6.- Notable ausentismo del personal de limpia, provocado por enfermedades que adquieren en el desempeño de su trabajo.

7.- Desplazamiento de personal con la escasa industrialización del servicio.

8.- Insuficiencia y brevedad de las campañas existentes.

9.- Inoperancia de algunas medidas estipuladas en el Reglamento de Limpia del Distrito Federal.

El problema de limpia también perjudica a un gran número de menores de edad que recolectan algunos desperdicios en los tiraderos a cielo abierto, pues muchos de ellos mueren antes de ser adultos.

Un factor importante en la generación de desechos lo representan la inmensa cantidad de productos llamados "chatarra", que además de ser poco alimenticios, presentan envolturas o envases con un costo de hasta un 40 % del producto, mismos que son de muy difícil degradación y crean actitudes sociales que muestran la creencia de mejoras económicas por usar nuevos materiales en sustitución de los usuales que permiten su re-uso.

Por su parte los proyectos del Estado y de los particulares, así como las propuestas que al respecto se han hecho por industriales de otros países se encuentran archivados.

Difícilmente el Estado podría hacerse cargo de empresas

destinadas a aprovechar los desperdicios del Distrito Federal, sobre todo si tomamos en cuenta lo ocurrido con la Planta Industrializadora de Desechos Sólidos de la Delegación Gustavo A. Madero, en donde un mal manejo, mantenimiento y administración originó que durante varios años permaneciera inactiva y que hoy en día sólo funcione a una tercera parte de su capacidad.

Lo anterior nos hace pensar que el Estado no se encuentra preparado para hacerse cargo de servicios que están sujetos a una actividad industrial.

IV.8.- LA CONCESION DEL ESQUILMO EN EL SERVICIO DE LIMPIA

Ya se ha expuesto el tipo de concesión que sería conveniente otorgar en el Servicio de Limpia, se han señalado los materiales y sectores propios a dichas concesiones, así como sus límites e inconveniencias, posteriormente se manifestó cual es el estado que guarda el actual servicio de limpia a fin de comprender la necesidad de un cambio, corresponde ahora explicar el motivo de llamar a esta propuesta la Concesión del Esquilmo, sus métodos, excepciones y beneficios para dar paso a su real incorporación a nuestro derecho positivo.

Es lógico pensar que hablar de una concesión del esquilmo, como tal, es incorrecta, toda vez que una figura jurídica no puede ser concesionada, sin embargo teóricamente es posible, si se permite que se concesione el servicio de limpia sólo en aquellos sectores de la ciudad en donde sea posible recolectar desechos que se puedan reaprovechar, reciclar, esquilmar.

La concesión tendrá como objeto inicial la desaparición de los tiraderos a cielo abierto, que aunque es el método de disposición final de desechos sólidos más económico, también es el que más daños ocasiona, originando posteriormente un mayor gasto a fin de resarcir sus consecuencias.

El concesionario del servicio podrá optar por 2 métodos en la utilización de los desechos, una que los venda a los

particulares que lo requieran y otra, la más idónea, que el mismo concesionario cuente con una planta de reaprovechamiento a través de la cual se obtendrá la mayor parte de ingresos, que aumentaran con la venta de los subproductos no empleados en sus procesos.

Algunos de los sistemas ya no sólo de disposición final, sino también de destino final que hasta el momento podrán utilizarse en el reaprovechamiento de los desechos son:

- 1.- Planta de fabricación de composta y combustibles.
- 2.- Planta incineradora generadora de energía.
- 3.- Instalación de rellenos sanitarios.
- 4.- Planta de materiales de construcción.
- 5.- Planta de fabricación de composta y generadora de energía con los desechos restantes.

A pesar de que los desperdicios de la ciudad cuentan con un 80 % de materiales reciclables, el solicitante de la concesión deberá presentar junto con su solicitud un proyecto en el que especifique su funcionamiento, él o los tipos de desechos que requieran así como los sectores en que podrían operar.

La instalación de cualquiera de estas plantas requiera de estudios que permitan asegurar su funcionamiento positivo, ejemplo de ello puede ser una planta en donde se recicle papel, misma que podrá prosperar si tomamos en cuenta que el papel es uno de los desperdicios que en mayor porcentaje se desechan, además de requerir de un proceso relativamente sencillo para su re-uso y de que existe un gran número de instituciones, sobre

todo públicas que su principal desperdicio lo constituye el papel, además de considerar de considerar los beneficios ecológicos y económicos que representa, ya que se necesitan de 15 a 20 árboles para hacer una tonelada de papel y aque como argumenta el Lic. Héctor Castillo Berthier del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, se compran entre otros desechos papel y cartón a los Estados Unidos y Canadá.

En nuestra investigación nos percatamos de la existencia de actividades que generan desperdicios que son reutilizables previos tratamientos, pero a su lado existen otros que dado su alto grado de contaminación nos ha llevado a considerarlos como excepciones a la concesión del servicio de limpia sujeto al esquilmo.

Las excepciones deberán estar contenidas en el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal y serán las siguientes:

- 1.- Los desechos provenientes de Hospitales y Clínicas, como son los desechos sólidos biológicos o infecciosos, los provenientes de actividades de laboratorio, así como los materiales tóxicos, radiactivos y contaminados como resultado de cualquier otra actividad relacionada con estas instituciones.
- 2.- Los desechos de Aeropuertos, dado el ingreso diario de grandes grupos de personas provenientes de otros países que introducen materiales contaminantes.
- 3.- Finalmente los desechos radiactivos, tomando en cuenta que el

próximo funcionamiento de la nucleoelectrónica de Laguna Verde producirá anualmente un cuarto de tonelada de basura radiactiva, según el doctor Marco Antonio Martínez Negrete de la facultad de Ciencias de la UNAM.

Por su parte la concesión traerá como beneficios:

- A).- La reducción de la Contaminación Ambiental.
- B).- Disminuir los gastos que el Departamento del Distrito Federal destina al servicio, provocando una mayor atención a los sectores que el mismo atiende.
- C).- Se surtirá de subproductos a muchas Industrias.
- D).- Se incorporara a un nivel superior de vida a quienes después de ser desplazados, se empleen en estas actividades.
- E).- Fuente de materias primas que el país exporta.
- F).- Mejora paulatina del Servicio Público de Limpia.

De esta manera se hace indispensable la real incorporación del Esquilmo a nuestro régimen jurídico y decimos real porque su existencia hasta ahora se limita a la Ley que crea la Administración de Rastros en el Distrito Federal.

La incapacidad del Estado para hacerse cargo de servicios sujetos a industrialización se hace cada vez más patente, sobre todo cuando los presupuestos que se le tienen asignados son insuficientes, redundando en la prestación del mismo, lo cual probablemente pueda solucionarse con una concesión admitida por el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, la que sólo funcionara cuando se satisfagan las necesidades

colectivas que el servicio demanda, reaprovechando a su vez la mayor parte de los desechos generados en la ciudad.

Finalmente diremos, que sólo en manos del Estado se encuentra la posibilidad de compaginar en colaboración con los particulares nacionales o extranjeros la prestación de este servicio, el cual, siempre que rebase la capacidad de autodepuración del medio ambiente reclamara la intervención del Esquimo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La conceptualización del Servicio Público ha sido objeto desde su inicio de un intenso estudio, sin lograr hasta la fecha la aceptación de doctrina alguna, sin pretender resolver este problema exponemos una definición sencilla y funcional:

El Servicio Público es una actividad prestada directa o indirectamente por el Estado, para satisfacer necesidades colectivas que resulten impostergables y cuyo nacimiento estará a cargo de la autoridad facultada para ello.

SEGUNDA.- En el desarrollo de este trabajo surge una alternativa de prestar el Servicio Público de Limpia distinta a la propuesta y es en base a un sistema de economía mixta en la totalidad del Servicio o en los sectores cuya generación de desperdicios reutilizados sea mayor.

TERCERA.- El actual Servicio Público de Limpia cuenta con escasos y anticuados Recursos Materiales, ausentismo de Recursos Humanos, deficientes Recursos Economicos y entre otras inoperancia de medidas establecidas en el Reglamento de Limpia, que hacen de este un Servicio Público en crisis.

CUARTA.- Actualmente el Estado esta incapacitado para hacerse cargo de un Servicio Público sujeto a una actividad industrial, ejemplo de ello lo constituye el deficiente funcionamiento de la Planta Industrializadora de Desechos Sólidos de la Delegación Gustavo A. Madero.

QUINTA.- La propuesta se denomina la Concesión del Esquillo, porque es en base a una concesión del servicio de limpia, pero únicamente en los sectores de la ciudad que cuenten con la mayor generación de desechos susceptibles de esquilmar.

SEXTA. -Propongo Reformar el Artículo 25 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, permitiendo la intervención de personas físicas o morales de nacionalidad extranjera en la prestación de Servicios Públicos sólo en los servicios que así lo marquen sus reglamentos, como lo constituiría esta concesión parcial en el servicio de limpia.

SEPTIMA.- Considero que El Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal deberá mencionar en su primer capítulo que el servicio se podrá concesionar a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera en los sectores o áreas que así lo determine el Departamento del Distrito Federal; en el caso de que intervengan personas de nacionalidad extranjera su participación se limitara a un 40 % de la sociedad creada.

OCTAVA.- Una concesión de este tipo, además de prestar el servicio en los sitios asignados, deberá de contar con una planta de reaprovechamiento de desperdicios en cualquiera de sus modalidades y de venta de los subproductos restantes a las Industrias interesadas en ellos.

NOVENA.- La Concesión marcará los sectores o áreas en que operará y el destino final de los desechos utilizables, así como el de los subproductos.

DECIMA.- En base a lo dispuesto por el Artículo 27 fracción VIII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su capítulo III denominado de la prestación de los Servicios Públicos, la Concesión señalará que el servicio sólo podrá prestarse a las personas que lo soliciten, siempre y cuando se encuentren dentro de los límites de su campo de acción.

DECIMA PRIMERA.- El Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal deberá contener como excepciones al otorgamiento de concesiones en este ramo, las siguientes:

- A).- Las referentes a la Limpia de Hospitales y Clínicas.
- B).- La Limpia de Aeropuertos.
- C).- Los Desechos Radiactivos, lo anterior tomando en cuenta los desechos producidos por la Nucleoeléctrica de Laguna Verde y las demás plantas que en un futuro generen desechos de esta naturaleza.

DECIMO SEGUNDA.- La Concesión deberá estimularse a través de exenciones de impuestos a quienes reutilicen los desperdicios o mediante la ocupación de bienes inmuebles propiedad de la nación por el concesionario, para el cumplimiento de sus fines y por el tiempo que dure la concesión.

DECIMA TERCERA.- El Departamento del Distrito Federal coadyuvará con el concesionario al reestructurarse el servicio de limpia, delimitando las funciones de ambos en el mismo, en la medida que así lo requieran las necesidades, evitando a la vez la utilización de materiales en productos que una vez desechados, su composición los haga de difícil degradación y aumentando por otro lado el número y la continuidad de las campañas a fin de modificar los hábitos de consumo en la Ciudad de México.

DECIMO CUARTA.- La aplicación de la Hipótesis hasta aquí expuesta traerá como resultados:

A.- Mejorar el nivel de vida de los trabajadores del Servicio de limpia.

B.- Disminución de los gastos que el Departamento del Distrito Federal destina a estas actividades.

C.- Disminuir la dependencia del extranjero en las materias primas que el país importa.

D.- Generación de Ingresos a partir de Desechos producto de la actividad humana.

E.- Desaparición de los tiraderos a cielo abierto.

F.- Reducción de la Contaminación Ambiental y

G.- Notable mejora del Servicio Público de Limpia en la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa. 12a ed. México 1986.
- Atlas de la Ciudad de México. Departamento del Distrito Federal y el Colegio de México. Compiladores: Gustavo Garza y programa de intercambio científico y capacitación técnica. Fascículo III Orígenes y Evolución de la Ciudad de México siglos XVI-XIX. Editorial Plaza y Valdes México 1986.
- AUNOS Pérez, Eduardo. Biografía de París. Editor M. Aguilar. 3a. ed. Madrid 1946 911 pgs.
- BIELSA, Rafael. Ciencia de la Administración. Editorial Roque de Palma. 3a.ed. Buenos Aires. 1955 622 pgs.
- CASASOLA, Gustavo. Seis Siglos de Historia Gráfica de México. tomo II 1325-1925 México 1962.
- CASTILLO Berthier, Héctor. La Sociedad de la Basura (caciquismo en la ciudad de México) cuaderno de investigación social No. 9 Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México 1983 135 pgs.
- Contaminación. La. Biblioteca Salvat. Salvat Editores. Madrid 1975 144 pgs.
- COSÍO Villegas, Daniel. et al. Historia Mínima de México Editorial El Colegio de México. 7a. reimpresión. México 1983 179 pgs.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho Editorial Porrúa. 15a. ed. México 1988 509 pgs.
- DUBY, Georges y Mandrou, Robert. Historia de la Civilización Francesa Traducción de Francisco González Aramburo. Título original Histoire de la civilisation Française. Sección de grandes temas de historia. Fondo de Cultura Económica. 1a. reimpresión. México 1981 578 pgs.

Esplendor del México Antiguo, Centro de Investigaciones Antropológicas de México. 2a. ed. Editorial del Valle de México. 1976.

Evolución Política del Pueblo Mexicano, Obras completas del maestro Justo Sierra. 2a. ed. tomo III UNAM México 1957.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 5a. ed. Editorial Porrúa. México 652 pgs.

JEZE, Gastón. Principios Generales Del Derecho Administrativo, traducción de la 3a. edición francesa por Julio San Millán Almagro. Los principes généraux du droit administratif. Editorial de Palma. Buenos Aires 1949.

LOPEZ Garrido, Jaime. et al. Basura Urbana. Recojida, eliminación y reciclaje. Editorial Técnicos Asociados. Barcelona 1975.

LOPEZ Rosado, Diego. Los Servicios Públicos en la ciudad de México. Editorial Porrúa. México 1976 307 pgs.

México a través de los siglos, 21 ed. tomo II Editorial Cumbre. Compiladores Riva Palacio Vicente et al. México 1984.

OLIVARES Rodríguez, Sergio Luis. La noción de servicio público en la doctrina y en el derecho positivo mexicano. Tesis UNAM 1957.

PETIT Dutaillys. Los Municipios Franceses, traducción López Pérez José. Serie evolución de la humanidad. México 1959.

Plan Maestro de Basura. Departamento del Distrito Federal. Cuadernillo México 1983.

RENDON Huerta, Barrera, Teresita. Derecho Municipal, 1a. ed. Editorial Porrúa. México 1985 446 pgs.

RESTREPO, Ivan y PHILIPS, David. La Basura, Consumo y desperdicio en el Distrito Federal. 2a. ed. Centro de Ecodesarrollo. México 1985 183 pgs.

SAYAGUES Lasso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, tomo I. Editorial Martín Bianchi Antuna. Montevideo 1953 687 pgs.

SAYEG Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, 1a. reimpresión 1983 UNAM 200 pgs.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 6a. y 11a. ed. tomo I Editorial Porrúa México.

Sistemas de manejo y Disposición Final de Desechos Sólidos
Colección de documentos normativos. Desarrollo urbano. 1981.

BUTTCLIFFE, Anthony. Ocaso y Fracaso del Centro de París, traducción Desmontes Gutiérrez Antonio. Colección Ciencia Urbanística. Editorial Gustavo Gili S.A. Barcelona 1973 362 pgs.

TORQUEMADA Fray Juan de. Monarquía Indiana, Volumen I Libro Tercero Instituto de Investigaciones Históricas de México. 3a. ed. 1975.

VON Hagen, Victor W. El Reino del Sol de los Aztecas, 14a. ed. Editorial Joaquín Mortíz, México 1980 118 pgs.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM 1985.

Ley que crea la Administración General de los Rastros del Distrito Federal, Ediciones Andrade S.A. México 1988.

Ley Federal de Protección al Ambiente, Editorial Porrúa. México 1986 301 pgs.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 19a. ed. Editorial Porrúa. México 1988 918 pgs.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Ediciones Andrade S.A. México 1988.

Ley para promover la inversión Mexicana y Regular la inversión Extranjera. 13a. ed. Editorial Porrúa. México 1988 561 pgs.

Reglamento de Rastros del Distrito Federal. Ediciones Andrade S.A. México 1988.

Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal. Ediciones Andrade S.A. México 1988.

Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia. JURISPRUDENCIA Define al SERVICIO PUBLICO. tomo XV.

OTROS

Ciudad de México. las 33 rutas más populares. Departamento del Distrito Federal. Secretaría General de Desarrollo Social.

Periódico Mensual SEDUE. Julio 1987 Año II Número 13.

Periódico Mensual SEDUE. Septiembre 1987 Año II Número 15.

Revista Interface. Ciencia y Tecnología de Francia. Centro Científico y Técnico. Embajada de Francia en México. Número 23, 1987.

Revista Jueves de Excelsior. Año 65 Número 3393 Julio 30 de 1987.

Porque Produce Contaminación la Basura. SEDUE Subsecretaría de Ecología. 1986 Folleto.

Programa de Radio Cita con el Pensamiento, RTC.
Coproducción de la Radio y CONACIT. Coordinación Diana
Marrú. Dirección Técnica Julio Braun. Conductor David
Ferrero. 6 de Septiembre de 1988 7:30 - 8:00 A.M. 105.5 F.M.

Programa de Radio La Hora Nacional, Mensaje del Departamento
del Distrito Federal. RTC. Productor Gustavo Herrera. Conductores
Gabriela del Río y Gonzalo Uriel. 03 de Abril de 1989. 22:00-
23:00 P.M. Cadena Nacional.