



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

206

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ A R A G O N ”

REJ

**ANALISIS JURIDICO ECOLOGICO DEL
REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE
LIMPIA EN EL DISTRITO FEDERAL
DEL 27 DE JULIO DE 1989**

T E S I S
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a :
FRANCISCO HERNANDEZ PALMA

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.

A MIS PADRES:

Ignacio y Paula.

Ejemplos de fortaleza de espíritu,
valentía y nobleza para con sus hijos y
sus semejantes.

A MIS HERMANOS:

Que me alentaron y de una manera
u otra coadyuvaron a realizar una de
mis más grandes metas en la vida: mi
formación profesional.

A NIS MAESTROS:

Todos ellos, que con dedicación,
capacidad profesional y un alto espí
ritu universitario, dedican parte de
su vida a una noble labor: enseñar.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

"AZCAPOTZALCO"

Y

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

Mi Alma Mater. Universidad que generosamente
nutre con un alimento muy preciado: educación.

A ella me debo, ella me formó y a ella
volveré algún día.

ANALISIS JURIDICO ECOLOGICO DEL REGLAMENTO PARA EL SERVICIO
DE LIMPIA EN EL DISTRITO FEDERAL DEL 27 DE JULIO DE 1989.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I.	
ESTUDIO DEL REGLAMENTO.	
1.1.- Concepto de reglamento	2
1.2.- Naturaleza juridica del presente reglamento.	6
1.3.- Capacidad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.	13
1.4.- Facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para dictar reglamentos	23
CAPITULO II.	
ANALISIS DEL PRESENTE REGLAMENTO.	
2.1.- Disposiciones generales.	35
2.2.- De la prestación del servicio público de limpia.	63
2.3.- De las obligaciones.	71
2.4.- De las prohibiciones	80
2.5.- De las sanciones	83
2.6.- Del recurso de inconformidad	93

CAPITULO III.

REPERCUSIONES EN MATERIA ECOLOGICA.

3.1.- Contaminación del agua.	105
3.2.- Contaminación del aire.	107
3.3.- Contaminación del suelo	108

CAPITULO IV.

NECESIDAD DE CONOCER EL REGLAMENTO PARA EL
SERVICIO DE LIMPIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1.- Divulgación por parte del Departamento del Distrito Federal de las actividades en el servicio de limpia .	112
4.2.- Importancia de cumplir las disposiciones del presente reglamento	114
4.3.- Propuestas para conocer el reglamento de limpia . . .	117
4.4.- Necesidad y conveniencia de crear una educación ecológica	119

CONCLUSIONES.	124
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.	127
-----------------------	-----

INTRODUCCION

Desde hace algunas décadas, el problema de la producción de basura, de su recolección, transporte, reciclamiento y disposición final se ha convertido en un serio problema tanto para las autoridades como para los gobernados de el Distrito Federal.

Se origina cuando los bienes materiales satisfactorios de necesidades pierden su utilidad y se convierten en desechos sólidos, en cantidades que están en relación con la población que los generan, es decir, a mayor población, mayor es la producción de desechos sólidos; que en el caso del Distrito Federal es enorme y aumenta día con día debido a su elevada tasa de crecimiento demográfico y a las permanentes llegadas de población del interior de la República hacia la capital de la misma.

Ante la magnitud del problema y con el propósito de prestar un servicio de limpia eficaz, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal expidió un reglamento en la materia, el cual ahora se analiza objetivamente desde el punto de vista jurídico, dandole un enfoque ecológico.

La hipótesis que se pretende probar en este novel trabajo de investigación, es que, aún cuando existe un reglamento, el servicio de limpia en el Distrito Federal resulta deficiente. El planteamiento de esta hipótesis que puede ser confirmada, modificada, o rechazada a través de la exposición, se deriva del título mismo de esta investigación.

El alcance de esta investigación es el análisis, comentario y crítica de el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal; así como el estudio de aquellas ramas del Derecho que están relacionadas con el tema, como son el Constitucional y el Administrativo.

Esta investigación se divide en cuatro capítulos. El primero está dedicado a estudiar genéricamente el reglamento, su naturaleza, elementos y fundamentación constitucional. En el segundo capítulo se analiza el contenido de el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, tanto en el aspecto jurídico, como en el ecológico que pudiera tener para proteger el medio ambiente. Para el tercer capítulo se reservó el estudio de la contaminación del aire, agua y suelo cuando es causada por un impropio transporte, tratamiento y disposición de los residuos sólidos. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan algunas sugerencias que pueden servir para cumplir con las disposiciones de el reglamento de limpia y consecuentemente para proteger la ecología.

CAPITULO I

ESTUDIO DEL REGLAMENTO

1.1.- Concepto de reglamento.

1.2.- Naturaleza jurídica del presente reglamento.

1.3.- Capacidad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

1.4.- Facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para dictar reglamentos.

CAPITULO I

ESTUDIO DEL REGLAMENTO

La segunda fuente más importante del Derecho Administrativo, detrás de la ley, y que forma una gran parte del orden jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad administrativa, está formada por los reglamentos.

El reglamento es un conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en ejercicio de una facultad conferida constitucionalmente y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la conveniencia de aligerar la tarea del Poder Legislativo, relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar detalladamente las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más cercano con el medio en el cual va a ser aplicada la ley.

Además, teniendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

1.1. Concepto de Reglamento.

Para el doctor Gabino Fraga, "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo." (1)

En opinión del doctor Andres Serra Rojas, "El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo." (2)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a resuelto: "Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aun cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley." Informe del Presidente de la Corte, 1955.

Ese conjunto de normas crean una situación jurídica general y abstracta, y son dictadas para la atención porvenirizada de

(1) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, 28a. edición. México. Editorial Porrúa. 1989, p.104.

(2) Andres Serra Rojas. Derecho Administrativo, Tomo I, 13a. edición. México 1985. Editorial Porrúa, p.181.

los servicios públicos, para la ejecución de la ley y para los demás fines de la administración pública.

Los elementos generales del reglamento son los siguientes:

1.- Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo, que emanan unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa. La facultad reglamentaria es una facultad exclusiva del Presidente de la República, según se deduce de la fracción primera del artículo 89 de la Constitución federal, que establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: 1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que: "El Poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales para reglamentar las leyes cuya aplicación le está encomendada." Tesis jurisprudencial número 890. Semanario judicial de la federación, 5a. época.

Para reafirmar lo anterior, la misma Corte también estableció que: "Los secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República." Informe del Presidente de la Suprema Corte. 1956, página 49.

2.- Esas normas tienen por objeto proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Esta facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma, y no pueden serlo, porque ésta queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción I del artículo

lo 89. El sentido gramatical de la palabra "proveer", es el de poner los medios adecuados para un fin, en este caso, para facilitar la ejecución de las leyes, a través de la expedición del reglamento respectivo.

3.- El carácter impersonal y general del reglamento, que le dan características semejantes a la ley.

4.- El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la ley y de la Constitución. El reglamento está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre ella.

5.- El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria. Según tesis de la Suprema Corte: "Para que un reglamento tenga fuerza obligatoria, se requiere su publicación en el Diario Oficial, pues ésta es condición necesaria para la existencia de toda norma jurídica; por tanto, los actos de autoridad basados en un reglamento no publicado, que tiendan a hacer obligatorias prevenciones contenidas en el mismo, carecen de fundamento legal y son violatorios de garantías." T. 4, página 2421, 5a. época.

Promulgación. Consiste en el reconocimiento solemne por el Ejecutivo de que una ley a sido aprobada conforme al proceso legislativo establecido por la Constitución, y que por consiguiente debe ser obedecida.

La publicación es el acto por el cual, una ley ya aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla; ésta debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y, para las leyes

aprobadas por las legislaturas de los Estados, en sus correspondientes diarios o gacetas.

De acuerdo con el artículo 3 del Código Civil vigente para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En lugares distintos del que se publique el periódico oficial y para las leyes, reglamentos, etc. se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad." Además, el artículo 4 precisa: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior."

6.- El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución. El reglamento tiene como límite el texto de la ley.

En cuanto a los límites del reglamento, y sus diferencias con la ley, se encuentran las siguientes:

a) La ley es un acto formal y materialmente legislativo, en cambio, el reglamento es un acto formalmente administrativo, pero materialmente legislativo, realizado por el Presidente de la República. Ambos difieren en cuanto a sus respectivos autores.

b) La ley sólo está subordinada a la Constitución y es de esencia superior; en tanto que el reglamento es jerárquicamente inferior y se encuentra subordinado a la ley, a la cual debe respetar en su letra y en su espíritu.

c) No existe un dominio legalmente reservado para el reglamento. El legislador legisla en unos casos tan ampliamente que hace innecesario el reglamento.

d) Según el principio de "preferencia o primacía de la ley", las disposiciones contenidas en una ley, no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución federal, según el cual, "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

e) El principio de la "reserva de la ley" establece que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley.

1.2. Naturaleza Jurídica del Presente Reglamento.

El acto reglamentario, por su singular naturaleza, presenta un doble carácter. El primero de ellos es de naturaleza administrativa, ésto, desde el punto de vista formal, pues como ya se examinó anteriormente, el reglamento es producto de una facultad discrecional otorgada por la Constitución al Ejecutivo federal.

El segundo de los caracteres, atendiendo el sentido material

es de esencia legislativa, que como todos los de ésta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

Como ya se dijo, el reglamento es un acto formalmente administrativo, pero materialmente legislativo, ahora, es necesario buscar dentro de nuestro Derecho positivo el fundamento para que un poder distinto del Legislativo, ejerza la función legislativa.

El régimen de separación de poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter material, formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma, y que, cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución. Por lo cual, para admitir y reconocer que el Poder Ejecutivo tenga la facultad reglamentaria es necesario que así se consigne en la Constitución

En México, el Poder Ejecutivo siempre a tenido encomendada la facultad reglamentaria, como lo demuestran los siguientes preceptos de las diversas constituciones que sucesivamente han estado en vigor:

"Las atribuciones del Presidente son las que siguen: ...II. Dar reglamentos, decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales." (Artículo 110 de la Constitución de 4 de octubre de 1824.)

"Son atribuciones del Presidente de la República: ...I. Dar con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y ordenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas." (Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836. Ley 4a. artículo 17.)

"Corresponde al Presidente de la República: ...IV. Expedir ordenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas." (Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, artículo 85.)

El artículo 85, fracción I de la Constitución de 1857, que es exactamente igual al 89, fracción I de la Constitución de 1917 disponía textualmente: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

A pesar de haberse suprimido en los artículos que se acaban de transcribir la expresión clara y precisa de "reglamento" que contienen las constituciones anteriores, se presume que el Ejecutivo, bajo su influencia y la vigencia de la de 1917, continúa gozando del ejercicio de la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón en los antecedentes históricos de ellas que pueda indicar que la intención del Constituyente de 1917, haya sido diversa de la de los constituyentes precedentes.

A falta de una disposición clara y expresa, como en las constituciones anteriores a las de 1857 y de 1917, que encomiende el ejercicio de la facultad reglamentaria al Ejecutivo federal, se podía fundar la facultad reglamentaria en el artículo 92 de la Constitución vigente, porque en su texto sí se incluye la expresión "reglamento", que parece ser necesaria para justificar la excepción al principio de separación de poderes.

Este artículo dispone que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por

el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serían obedecidas."

En este precepto se vé que el Ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos; sin embargo, solamente se está fijando un elemento formal que en los mismos debe concurrir. Pero, no se está otorgando la facultad reglamentaria, como parece ser.

Un estudio profundo de la fracción I del artículo 89 de la Constitución vigente, demostrará que es en ella donde se confiere al Ejecutivo el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Citando nuevamente el precepto, este establece que: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Según la opinión de Gabino Fraga, "En dicha fracción se encuentran las facultades: a) de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) de ejecutarlas, y, c) de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Por lo que hace a la promulgación, ya anteriormente hemos indicado cuál es su contenido. [Certificación por parte del Ejecutivo federal de que el Poder Legislativo ha expedido una ley, cumpliendo con el proceso establecido por la Constitución, y que por tanto debe ser obedecida]

En cuanto a la ejecución de las leyes, también hemos ya indicado que consiste en la realización de los actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales.

Estando perfectamente definidos los conceptos de promulga-

ción y ejecución, queda como una nueva facultad para el Ejecutivo la de proveer en la esfera administrativo a la exacta observancia de las leyes. Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma, y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción.

El sentido gramatical de la palabra "proveer" es de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.

Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción se refiere no únicamente a un solo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial." (3)

Analizando la mencionada fracción, el tratadista de Derecho Constitucional, doctor Felipe Tena Ramírez, asegura que: "Promulgar (Pro Vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley.

Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agen

(3) Gabino Fraga. Op. Cit. p. 110.

tes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo.

La práctica constante que se ha impuesto entre nosotros consiste en que la promulgación se haga mediante un decreto expedido por el Presidente de la República, en el que éste hace saber a todos los habitantes que el Congreso de la Unión ha expedido la ley de que se trate, la cual ordena el Presidente que se imprima, se publique y se le dé el debido cumplimiento.

La segunda de las facultades que la fracción I del artículo 89 otorga al Ejecutivo, consiste en ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión.

La ejecución strictu sensu de las leyes, forma parte de la actividad administrativa, pero no agota esta actividad, porque además de la ejecución de las leyes hay otros muchos casos de ejecución lato sensu como son la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley, como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas, etc.

Así limitado el concepto de ejecución de una ley, a que se refiere la fracción I del 89, podemos entender que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso.

La tercera y última facultad que consagra la fracción I del 89, es la reglamentación; mediante la exégesis de que vamos a hablar puede ser localizada en las palabras "Proveyendo en la esfe

ra administrativa a la exacta observancia de las leyes."

Todas las constituciones que precedieron a la de 1857 consiguieron expresa y claramente la facultad del jefe del Ejecutivo para expedir reglamentos (art. 171 frac. I de la española de 1812; 110, frac. II de la federalista de 1824; 17 frac. I de la Cuarta Ley Constitucional de 1836; 87, frac. IV de las Bases Orgánicas de 1843).

De todas ellas, la más acertada es la centralista de 1843, que otorga al Presidente de la República la facultad de expedir ordenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas. Tiene sobre las Constituciones de 1824 y de 1836 la ventaja de que la de 1843 solamente autoriza al Ejecutivo para la reglamentación de las leyes, mientras que las otras dos permiten indebidamente que dicho poder reglamente también la Constitución. Y tiene sobre todas las Constituciones citadas otra ventaja, la de disponer que los reglamentos no pueden alterar ni modificar las leyes.

Pero a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional.

Desde luego hay que convenir que la Constitución no rechaza, sino que al contrario, admite implícitamente la existencia de los reglamentos; en efecto, el artículo 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando dice que todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presi

dente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho.

Partiendo del doble supuesto de que los reglamentos necesitan existir y de que la Constitución los presupone, los intérpretes han hallado en la última parte de la fracción I del 89 el único fundamento posible de la facultad reglamentaria.

Quien ha expuesto la tesis con más claridad y acopio de legislación, es el tratadista de derecho administrativo Gabino Fraga." (4)

Por su parte, Andres Serra Rojas opina que "No se requiere un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria. El texto concepto de ejecución de las leyes sería ineficaz, sin la facultad de expedir reglamentos. En nuestro régimen constitucional el Presidente ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del Poder Legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realización de ordenes y mandatos administrativos." (5)

Como se puede apreciar, entre nuestros principales doctrinarios no hay uniformidad de criterios en la interpretación de la fracción I del artículo 89 constitucional vigente; pero sí coinciden en señalar al Presidente de la República como el titular de la facultad reglamentaria.

1.3. Capacidad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Para iniciar el estudio de este tema, se debe establecer que

(4) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. 28a. ed. México 1994. Editorial Porrúa, p. 461-465.

(5) Andres Serra Rojas. Op. Cit. p. 191.

el Distrito Federal es la residencia material de los tres poderes federales: Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

Con la intención de tener una visión correcta del territorio actual del Distrito Federal, es necesario hacer un recorrido por su historia.

"La Constitución de 1824, en la fracción XXVIII de su artículo 50, facultaba al Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación; pero anticipándose al Congreso ordinario, fue el propio Constituyente quien designó para ese objeto a la Ciudad de México. "Su distrito -decía en su artículo 2o. el decreto de 18 de noviembre de 1824- será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas." [Una legua equivale a 5572 metros]

Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1836, el Distrito Federal se incorporó al Departamento de México, pero volvió a aparecer, en las mismas condiciones de 1824, al restablecerse esta Constitución en 1846. Las Bases de 1853 respetaron la división territorial creada en 1846, inclusive el Distrito Federal, pero bajo la vigencia de esas Bases se expidió por Santa Anna el Decreto de 16 de febrero de 1854, que amplió notablemente el área de lo que llamó Distrito de México, señalándose como límites aproximados en sus distintos rumbos, los siguientes: San Cristobal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo y Santa Fé, Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyocacán, Tlalpan, Tetepa, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

Al estallar la revolución de Ayutla, el Plan de Acapulco dispuso que se nombrarían representantes para la elección de Presidente interino por cada "Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la Capital", lo que significa que implícitamente se respetaba el Distrito con el Área que se le dio en 1854. El Estatuto Orgánico no hizo sino ratificar la división territorial existente al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla.

En el seno del Constituyente de 1856 se produjo largo y enconado debate acerca del lugar de residencia de los Poderes federales y para ese objeto se propusieron las ciudades de Querétaro y la de Aguascalientes; además de la ciudad de México, en donde suponían que los Poderes federales permanecerían de manera provisional.

Los defensores de la ciudad de México alcanzaron al fin el triunfo, mediante la aprobación del artículo 46 de la Constitución de 1857: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar. Pero hasta el momento, a ningún Congreso se le ha ocurrido nunca ejercitar su facultad de trasladar definitivamente los Poderes a otro lugar del país.

Si como dice el art. 46 de la Constitución de 1857, el Estado del Valle se formaría del territorio "que en la actualidad comprende el Distrito Federal, quiere decir que en 1857 el Distrito conservó el área que le había dado el Decreto de Santa Anna de 1854 y que habían respetado el Plan de Acapulco y el Estatuto Orgánico. Así, pues, la superficie en círculo de dos leguas por radio,

que le había asignado al Distrito el Decreto de 18 de noviembre de 1824, bajo la vigencia de una Constitución federalista, apareció profundamente modificada en la Constitución de 1857 y la variación se debió al más centralista de todos nuestros regímenes, como era el que prevalecía en 1854, cuando Santa Anna amplió la superficie del Distrito de México.

El 15 y 17 de diciembre de 1898 el Congreso de la Unión fijó nuevos límites al Distrito Federal. Por no coincidir dichos límites con los anteriores, implicaron una variación en el art. 45 de la Constitución de 1857, en el punto en que ordena que el Estado del Valle, es decir, el Distrito Federal en él situado, se compone de la superficie que tenía en 1856; por tal motivo los decretos de 1898 deben reputarse inconstitucionales, pues evidentemente el Congreso de la Unión carecía de facultad constitucional para reformar la Constitución.

Los decretos que se mencionan, expedidos por el Congreso de la Unión con el aparente objeto de ratificar los convenios sobre límites celebrados con los Estados de Morelos y de México, modificaron los límites existentes del Distrito Federal, por lo cual los consideramos inconstitucionales, ya que un convenio sobre límites sólo puede tener por objeto precisar cuestiones dudosas o en disputa acerca de dicha materia, pero de ninguna manera adquirir o ceder parte del territorio no dudoso de una entidad federativa.

Pero en 1917 la Constitución dijo en el art. 44: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene..."

Como ese territorio era precisamente el que habían señalado

los decretos de 1898, la inconstitucionalidad primitiva quedó purgada al alcanzar la situación de hecho que prevalecía en 1917 la categoría de ordenamiento constitucional." (6)

Así se justifica que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 29 de diciembre de 1978, considere como territorio actual del Distrito Federal el fijado por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, según lo señala el art. 13.

Ahora que ya se tiene bien delimitado el territorio del Distrito Federal, es posible pasar a estudiar el tema de la carencia de una legislatura propia del Distrito Federal.

Si bien, el artículo 43 de la Constitución de 1917 contempla al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, y "Característica de un Estado-miembro de la Federación es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no esté reservado a los Poderes federales, que no está prohibido por la Constitución a los Estados o que no se los impone positivamente por la misma.

Esa autodeterminación se parece a la soberanía en lo que tiene de decisión tomada por sí mismo, pero se diferencia sustancialmente en que es una facultad limitada. La facultad de autodeterminarse se traduce en la de darse una Constitución, donde se crean los Poderes del Estado y se los dota de competencias.

Restringida por el pacto federal, pero capaz no obstante, de expresarse en una Constitución local, la autodeterminación de los Estados se llama autonomía.

Pues bien, el Distrito Federal carece de autonomía, porque

(6) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p.197-199.

no puede darse por sí mismo una Constitución, y en ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas, llamadas Estados.

Además de la creación de los Poderes, una Constitución tiene por objeto organizarlos mediante la atribución de sus competencias. En la fracción VI del art. 73 hay algunas reglas de organización de los Poderes del Distrito, las cuales han sido impuestas al Distrito por el Constituyente de Querétaro, por lo tanto, no podrán ser materia de una Constitución del Distrito. Las normas que completan dicha organización deben ser dictadas por el Congreso de la Unión, en funciones de legislatura del Distrito.

Además de que la organización de los Poderes le es impuesta, el Distrito Federal no designa a los titulares de dichos Poderes; el Poder Legislativo del Distrito reside en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo en el Presidente de la República, autoridades elegidas por todo el pueblo mexicano; el Poder Judicial reside en el Tribunal Superior, formado por Magistrados que nombra el Presidente con aprobación de la Cámara de Diputados.

Así, pues, el Distrito Federal no se gobierna por sí mismo, lo que significa que carece de autonomía. Es por ello por lo que no está en aptitud de darse una Constitución como la de los Estados, cuyos ciudadanos, a través de sus legisladores constituyentes elegidos por ellos, ejercitan la autodeterminación al expedir la Constitución del Estado.

La ausencia de autonomía del Distrito, que se manifiesta por el hecho de que dicha entidad no puede darse a sí misma su Constitución ni elegir a sus autoridades, es lo que engendra la diferen

cia sustancial del Distrito en relación con los Estados de la Federación.

No obstante lo expuesto, el Distrito Federal está sujeto a normaciones constitucionales, nada más que no emanan de él, por carecer de autonomía, sino que le son impuestas. Dichas normaciones se encuentran en la fracción VI del art. 73 y se complementan por otras disposiciones constituyentes del Congreso de la Unión.

Para comprender mejor la actividad legislativa en el Distrito Federal, es conveniente acudir nuevamente a la historia de éste.

"En su artículo 50, frac. XXVIII, la Constitución de 1824 concedía al Congreso de la Unión la facultad de ejercer en el Distrito Federal las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

En virtud de dicha facultad, que no llegó a reiterar en términos tan precisos ninguna otra Constitución, la organización legislativa del Distrito fue idéntica a la de un Estado.

En 1857 la Constitución omitió toda comparación o identificación del Distrito con los Estados en cuanto a su organización interna y simplemente autorizó al Congreso "para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales" (art. 72, frac. VI). Mediante la reforma de 1901 dicha facultad se convirtió en esta otra: "Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios."

La fracción VI del artículo 73, según el texto actual, otorga al Congreso la facultad de legislar en todo lo relativo al

Distrito Federal.

De los sistemas preconizados sucesivamente en nuestras Constituciones federalistas, el de 1824 únicamente instituye uno de los tres Poderes del Distrito, el legislativo, con las atribuciones del Poder legislativo de un Estado. Ilimitado en sus facultades, dentro de la única obligación de tratar al Distrito como a un Estado, ese legislativo era, al crearlo la Constitución, una legislatura constituyente del Distrito, capaz de instruir y organizar los demás Poderes locales y de darse a sí mismo sus facultades exactamente igual que la legislatura constituyente de un Estado.

La Constitución de 1857 limitó la antes soberana facultad de organizar al Distrito, que conforme a la Constitución de 1824 tenía el Congreso, imponiéndole las normas que quedan expuestas, de las que resultaba la existencia de las autoridades políticas, municipales y judiciales propias del Distrito, puesto que sus habitantes las elegían popularmente, y también el patrimonio propio, todo ello no por voluntad del Congreso, como en la Constitución de 1824, sino por mandamiento de la Constitución.

Ese régimen, el más liberal de todos, fue sustituido por el radicalmente opuesto, mediante la reforma de 1901, que facultó al Congreso simplemente para legislar en todo lo concerniente al Distrito, sin imponerle la obligación de tratarlo como Estado (sistema de 1824) ni de otorgarle autoridades y patrimonio propio (sistema de 1857). La ley emanada de la facultad conferida en 1901, podía organizar al Distrito como quisiera, con tal de respetar las garantías individuales y demás mandamientos constitucionales comunes a todas las autoridades del país.

El sistema de 1917 (modificado en 1928 con la supresión del municipio libre) estableció y organizó en la Constitución, a di forencia de todos los sistemas precedentes, los tres Poderes del Distrito, de los cuales dos se identifican por sus titulares con los respectivos Poderes federales y solamente el judicial tiene titular distinto al del Poder judicial federal. El Poder legislativo del Distrito en la Constitución vigente es, pues, el Congre so de la Unión, pero su función constituyente no es la de "crear Poderes locales, que ya existen en la Constitución federal, en lo que difiere de las Constituciones precedentes; su función constituyente se reduce a dotar de facultades a los tres Poderes que creó la Constitución.

En ejercicio de esa función, el Congreso de la Unión ha expe dido diversas leyes orgánicas del Distrito Federal, que, aunque desde el punto de vista formal no se distinguen de la legislación ordinaria emanada del Congreso, son por su objeto normaciones au ténticamente constituyentes, porque dotan de facultades y organizan a dos de los Poderes que, creados por la Constitución, caro con, no obstante, de facultades enumeradas en la misma.

Para completar el ejercicio de su función, el Congreso débe ría en rigor señalarse sus propias facultades de legislatura del Distrito, mediante otra ley constituyente, como lo ha hecho con los Poderes Ejecutivo y Judicial del Distrito. La ausencia de la ley mencionada no es, sin embargo, de llamar la atención, si se tiene en cuenta que las Constituciones de los Estados (obra de las legislaturas ordinarias en funciones de constituyentes) tampo co suelen enumerar las facultades del Poder legislativo sino sola

mente las de los otros Poderes, pues sencillamente dicen que a la legislatura corresponde legislar en todo lo que no está reservado a los Poderes de la Unión.

De lo expuesto es fácil inferir la consecuencia de que el Congreso de la Unión, como legislatura del Distrito, no tiene facultades absolutas. Al igual que las legislaturas de los Estados, goza de la atribución general de legislar en materia local, lo cual significa que el Congreso no puede ejercitar ninguna de las facultades federales, limitándola al Distrito, pues entonces invadiría su propia esfera federal. Así por ejemplo, no puede expedir el Código de Comercio para el Distrito Federal; pero sí puede expedir el Código Penal del Distrito, porque esa facultad no está conferida a la federación. Obliga, pues, a la legislatura del Distrito la disposición del art. 124, que al reservar a los Estados todo lo no otorgado a la federación distribuye entre aquellos y ésta las competencias constitucionales.

Pero además de todas las limitaciones comunes a las legislaturas ordinarias de los Estados, la del Distrito Federal tiene en sus funciones de constituyente restricciones de que carecen las de los Estados. Mientras que éstas como constituyentes crean y organizan a los Poderes locales, aquélla los halló ya creados y en parte organizados por la Constitución federal, a la que no puede tocar, por lo que lo único que le queda es darles sus facultades, sin alterar su organización.

En síntesis, cuando el Congreso de la Unión actúa como legislatura del Distrito, se equipara en sus atribuciones a las legislaturas de los Estados, pues como ellas tiene, aunque disminuida,

la función constituyente y como ellas posee completa la función legislativa ordinaria." (7)

1.4. Facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para Dictar Reglamentos.

Al inicio de la presente investigación, se estableció que la facultad reglamentaria única y exclusivamente corresponde al Presidente de la República. Así lo señala la fracción primera del artículo 89 constitucional vigente; y en este sentido, también han coincidido los principales doctrinarios del Derecho Administrativo y de Derecho Constitucional, además de las jurisprudencias emitidas en relación al tema por la Suprema Corte de Justicía de la Nación, que confirman lo expuesto.

También se dijo que los secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República, o dicho de otra manera, el Presidente no puede delegar la facultad reglamentaria en sus órganos de colaboración administrativa.

De lo antes expuesto, se puede presumir que el reglamento que nos ocupa particularmente, el del Servicio de Limpia para el Distrito Federal, es inconstitucional; pues no es expedido por el Presidente de la República, sino por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Tal inconstitucionalidad, sin embargo, no existe; pues en es

(7) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 308-311.

te caso, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ejerció la facultad que le confiere el artículo 73, base 3a., inciso A) de la Constitución federal, es decir, la facultad reglamentaria se delegó por mandato constitucional, y no por deseo del Presidente de la República.

El estudio del precepto constitucional citado será de gran ayuda para comprender esta situación. Las siguientes líneas se encaminan a lograr ese propósito.

Artículo 73, base 3a. inciso A): "Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley

Los representantes a la asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

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

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría

relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

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

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea.

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

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con

los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: ...recolección, disposición y tratamiento de basura; ...

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que

señale la ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea invocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria."

Comentando el artículo y la fracción que nos ocupa, los investigadores Enrique Sánchez Bringas y Héctor Dávalos Martínez, han manifestado que: "En el año de 1928, al reformarse el texto constitucional a efecto de suprimir la Organización Municipal en el Distrito Federal, su gobierno quedó encomendado a un departa-

mento de carácter administrativo, el cual forma parte de la Administración Pública Federal. Esta reforma repercutió hondamente en nuestro país, prueba de ello es que sus secuelas llegan hasta nuestros días. El Distrito Federal no cuenta con un Poder Legislativo electo popularmente por sus ciudadanos y tampoco cuenta con un Poder Ejecutivo propio.

En efecto, el Congreso de la Unión es al mismo tiempo quien legisla en todo lo relativo al Distrito Federal. Esta situación ha motivado un cíclico reclamo por parte de los ciudadanos del Distrito Federal, quienes con razón, señalan que no son ellos exclusivamente quienes eligen a su Poder Legislativo, sino que deben compartir esta responsabilidad con el resto de los ciudadanos del país.

Como ya hemos señalado, esta situación ha motivado diversas propuestas, todos los partidos políticos han intentado modificarla. Los ciudadanos y grupos de opinión se han pronunciado en las innumerables sesiones de consulta popular que sobre el tema se han celebrado.

Como respuesta a esta dinámica, en abril de 1987 se presentó una iniciativa presidencial que buscó introducir nuevos mecanismos de participación ciudadana en las tareas de gobierno de la capital federal.

El objetivo estaba claro: buscar una mayor participación democrática en el Gobierno del Distrito Federal.

En el período extraordinario de sesiones al que fué convocado el Congreso de la Unión, a pesar de los múltiples esfuerzos de varios partidos políticos, no se modificó la naturaleza jurídica,

límites y forma de gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, se aprobó la creación de la llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuya integración y competencia quedaron claramente señalados al redactarse la reforma y adición de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

Es importante destacar que la pluralidad en su integración está plenamente asegurada, toda vez que se contempla un sistema mixto de elección (mayoría absoluta y representación proporcional) y que para la calificación de la elección de sus miembros se prevé el mecanismo de autocalificación.

De igual suerte se señala que para el buen desempeño de sus funciones, los representantes gozarán de los privilegios e inmunidades que la propia Constitución otorga a los miembros del Poder Legislativo Federal.

En honor a la verdad, debemos señalar que las reformas y adiciones del artículo 73, fracción VI, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto de 1987 y las más recientes publicadas el día 6 de abril de 1990, no han dejado satisfechos a todos los ciudadanos que habitan la mayor concentración urbana del país. Quizá esta inconformidad se deba básicamente a la naturaleza de las funciones que le fueron atribuidas a la Asamblea; las cuales de manera muy esquemática nos permitimos agrupar de la siguiente manera:

a) Funciones normativas sobre determinadas materias que antiguamente eran de competencia administrativa exclusivamente.

En este grupo destaca la posibilidad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre determina-

das materias y básicamente en torno a la prestación de servicios públicos urbanos, siempre y cuando no se contravenga la actuación del Congreso de la Unión en materia de leyes y decretos para el Distrito Federal.

Como bien puede notarse, los integrantes de la Asamblea no son legisladores en toda la extensión del término, ya que siempre tendrán un freno en la actuación del Congreso de la Unión.

Por último, debe señalarse que la reforma al texto constitucional motivo de éste comentario ha establecido que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal formule el Presidente de la República, deberá ser aprobado por la Asamblea de Representantes, con lo cual queda de manifiesto la verdadera naturaleza representativa de ese órgano, así como su intención de buscar nuevas fórmulas que permitan una mayor democratización del gobierno del Distrito Federal." (8)

En 1993, la citada fracción VI del artículo 73 sufrió una nueva reforma con la que se pretende dar al gobierno del Distrito Federal un nuevo orden jurídico y administrativo.

El innovado texto constitucional dice así: "El Congreso tiene facultad : ...VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes."

Estudiando la más reciente reforma a la fracción VI del artí

(8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. 3a. edición. Editada por D.D.F.-I.I.J.-U.N.A.M. 1992 p. 305-306.

culo 73, los ya mencionados juristas del Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, auxiliados ahora por Juan José Ríos Estavillo han opinado que: "El Distrito Federal, a raíz de su reforma política de 1993, guarda un nuevo estatus jurídico, el cual, derivado de su naturaleza jurídica, representa en un buen porcentaje de su actuación política, administrativa, económica, cultural, pero principalmente jurídica, una gran similitud con el de las entidades federativas.

Sin embargo, y desde nuestro punto de vista, guarda algunas diferencias jurídicas y administrativas importantes con los Estados que integran la Federación.

A pesar de estas diferencias, el Distrito Federal se constituye como un órgano de gobierno con atribuciones, funciones, facultades y obligaciones especiales, es decir, no es un departamento administrativo y tampoco es una entidad federativa.

Consideramos que esta nueva posibilidad de actuación del Distrito Federal se representa por la descentralización política de una sociedad como la nuestra, y, por otro lado, el hecho de que la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.

Derivado del principio de una descentralización política del gobierno basada en que no existe una teoría universal del Estado federal, sino que con base en las decisiones fundamentales federalistas y atendiendo la realidad sociopolítica del Distrito Federal, éste puede tener sus propios órganos de gobierno sin atentar en contra del pacto federal, es que la reforma política del Distrito Federal ha derivado en una reforma sustancial al artículo

73, y en especial a su fracción VI.

En virtud de que el Distrito Federal contará con un Estatuto de Gobierno propio, no una ley orgánica porque no es más departamento administrativo, pero tampoco una Constitución local ya que no será entidad federativa, la fundamentación jurídica del Distrito Federal señalada especialmente en un artículo de nuestra carta magna es, desde nuestra perspectiva, oportuna.

En virtud de que la Asamblea de Representantes, dadas sus facultades legislativas casi plenas, podrá determinar disposiciones generales, abstractas, obligatorias sobre el Distrito Federal, resulta conveniente que el Congreso de la Unión legisle en cuanto al Distrito Federal en dos puntos: 1) expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 2) aquellas materias que no se encuentren expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

Es conveniente esperar que estas materias sean aquellas que no tengan que ver directamente con la organización y administración jurídica del Distrito Federal, ya que si este fuera el caso, tal competencia debe ser de los asambleístas del Distrito Federal y no de todos los integrantes del Congreso de la Unión." (9)

De la simple interpretación gramatical de la nueva reforma, se aprecia que el Congreso de la Unión conserva la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal (en esta reforma se su primió el término "todo"); y al parecer, se reconoce a la Asamblea de Representantes como un auténtico órgano legislativo, que ya no sólo se limita a expedir bandos, ordenanzas y reglamentos

(9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. 5a. ed. 1994, p. 332-333.

de policía y buen gobierno, como estaba facultada hasta antes de la multicitada reforma, pues de la nueva redacción se entiende que ahora puede legislar en las materias que le sean conferidas expresamente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Pero no puede hacerlo, en aquellas materias que la Constitución si gue confiando al Congreso de la Unión.

CAPITULO II

ANALISIS DEL PRESENTE REGLAMENTO

2.1.- Disposiciones generales.

2.2.- De la prestación del servicio público de limpia.

2.3.- De las obligaciones.

2.4.- De las prohibiciones.

2.5.- De las sanciones.

2.6.- Del recurso de inconformidad.

CAPITULO II

ANALISIS DEL PRESENTE REGLAMENTO.

No todas las actividades diarias que realiza el hombre son de gran trascendencia, pero hay algunas que en realidad sí lo son, pero que por negligencia o por ignorancia, no se les reconoce su importancia. Tal es el caso de la limpieza de la Ciudad de México, que es el lugar donde vivimos, trabajamos, estudiamos, convivimos, y en general, donde realizamos la mayor parte de nuestras actividades diarias.

Con la pretensión de que en el Distrito Federal las calles, banquetas, parques y demás áreas comunes se conserven siempre limpias, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, base 3a., inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1989; el cual, regula la prestación del servicio de limpia, y a los particulares que habitan o que solo transitan por el Distrito Federal les impone obligaciones y prohibiciones, y en el caso del incumplimiento de éstas, prevé la aplicación de alguna sanción.

Para evaluar la eficacia del citado reglamento de limpia, en este capítulo se hace un estudio jurídico y ecológico del mismo; y a efecto de conocerlo, a continuación se transcriben y comentan los artículos que componen éste ordenamiento legal.

2.1. Disposiciones Generales.

Artículo 10.- El presente Reglamento es de orden social e interés general y tiene por objeto regular la prestación del servicio de limpia en el Distrito Federal.

Este primer artículo es muy claro al señalar que el servicio público de limpia en el Distrito Federal se prestará bajo la directriz que este reglamento le marca.

También establece que es de interés general y orden social, aunque en éste, como en muchos otros reglamentos y casi todas las leyes, se omite explicar que debe entenderse por "orden social" e "interés general", que la mayoría de las veces se emplean como si nónimos entre sí, y de otras locuciones como interés social, interés de la nación o interés público; dejando la tarea de diferenciarlos y definirlos a cargo de los doctrinarios del Derecho Administrativo, en virtud de la falta de interés y de preparación de los legisladores.

En este sentido, Andrés Serra Rojas afirma que "El elemento esencial en las definiciones de servicio público que debe mantenerse inalterable, es la noción del interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad general y apremiante a cargo del poder público. El Estado erige un régimen y una organización destinada a ese fin." (10)

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero estima que el

(10) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. p.102.

interés general es: "Común y esencial a toda la población general del país, sin especificar ni individualizar. Es la voluntad pública, la convivencia de la mayoría frente al egoísmo de cada cual, que ha de prevalecer en caso de conflicto de intereses entre el individuo y la sociedad, entre el particular y el Estado como entidad de Derecho Público." (11)

Artículo 2o.- La prestación del servicio de lim
pie en el Distrito Federal constituye un servicio
público. Estará a cargo del Departamento del Distri
to Federal, a través de las Delegaciones y unidades
administrativas centrales, en los términos de la
Ley Orgánica del propio Departamento y de su Regla
mento Interior.

"Desde fines del siglo XIX, se acentuó la conveniencia de re
gular los servicios públicos, y se fijaron normas para su organi
zación, aunque sin una teoría que los definiera con claridad. La
administración como sujeto de prestaciones en bienes y servicios
al público ha ido extendiendo su campo de acción.

Desde aquella época el Estado, como poder público y en uso
de su soberanía, dividió sus actos, en actos de autoridad y actos
de gestión, por medio de los primeros mandaba, en los segundos ac
tuaba como simple particular. Al irse marcando la creciente in
tervención del Estado, no se concretó a mandar, es decir, dar ór
denes, sino que asumió en forma directa y reglamentada la respon
sabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los admi

(11) Miguel Acosta Romero. Segundo Curso de Derecho Adminis
trativo. México 1989, Editorial Porrúa, p.861.

nistrados; se llamó a esta actividad "servicio público" por su doble carácter de satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado." (12)

En nuestra amplia legislación mexicana no hay un criterio uniforme para definir el servicio público, así, tenemos que en los artículos 3, 73, fracción XXV y 123 fracción XVIII de la Constitución federal, se habla de la educación como servicio público y de las huelgas en los servicios públicos; en el artículo 5 de la misma Constitución los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos; mientras, el artículo 925 de la Ley Federal del Trabajo enlista una serie de servicios que considera como públicos.

Ante esta situación y con el propósito de sentar los lineamientos a seguir para definir técnicamente el servicio público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que: "En derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración."

Una de las pocas leyes que definen el servicio público es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente, que

(12) Andrés Serra Rojas, Op. Cit. p. 96.

en su artículo 23 dispone: "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."

En cuanto a los elementos del servicio público, el mismo Andrés Serra señala los siguientes:

Generalidad: todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.

Uniformidad o igualdad: todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

Continuidad: el servicio no debe interrumpirse. El artículo 123 apartado A, fracción XVIII, exige que en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de labores; en cuanto a los servicios públicos manejados directamente por el Estado, el mismo precepto en el apartado B, fracción X reconoce a los trabajadores el derecho de huelga, en los términos de las leyes reglamentarias.

Regularidad: el servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas.

Obligatoriedad: es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio. Este carácter no es uniforme en la doctrina.

Persistencia: que comprenda nuevas necesidades colectivas de finitivamente persistente, considera como carácter del servicio público la permanencia, o sea, "que el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado."

La gratuidad del servicio: el servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del servicio; algunos servicios públicos y los de tipo industrial y comercial requieren de un régimen financiero adecuado: tasas, exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación." (13)

Artículo 3o.- Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

I.- Departamento: El Departamento del Distrito Federal;

II.- Delegación: Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;

III.- Reglamento: El presente Ordenamiento;

IV.- Residuo Sólido: El material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo utilización, control y tratamiento de cualquier producto, cuya calidad no permite

(13) Andrés Serra. Op. Cit, p.100-101.

usarlo nuevamente en el proceso que lo generó; que no esté considerado como residuo peligroso de acuerdo a la normatividad emitida oficialmente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y que provenga de actividades que se desarrollen en domicilios, mercados, establecimientos mercantiles, industrias, vías públicas y áreas comunes, y

V.- Areas comunes: Son los espacios de convivencia y uso general de los vecinos del Distrito Federal.

De acuerdo a lo anterior se tiene que señalar que respecto a la primera fracción de este precepto, el capítulo de Antecedentes Históricos de el Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1986, ofrece datos muy importantes del citado Departamento.

En este manual se asegura que: "Los antecedentes del Departamento del Distrito Federal datan del 18 de noviembre de 1824, cuando por decreto del Congreso General Constituyente se creó el Distrito Federal, con la ciudad de México como sede de los poderes federales; se suplió al entonces Jefe Político por un Gobernador y subsistieron los ayuntamientos en los pueblos del territorio del Distrito Federal.

El 28 de agosto de 1928, tras las reformas a la fracción VI del artículo 73 constitucional, se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del órgano que determinara la nueva Ley

Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El órgano de gobierno para el Distrito Federal por la ley orgánica respectiva, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, la cual atribuyó a éste las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha institución se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley determinó como atribuciones.

Posteriormente se pensó en que las denominaciones de "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal", no correspondían constitucionalmente a la organización de una república federal y representativa, por lo que, el 3 de agosto de 1945, se promulgó un decreto presidencial, por medio del cual se modificaron dichas denominaciones por las de "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal", para así ajustar la situación legal del Gobierno del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional."

Tratando este mismo tema, Andrés Serra comenta que: "El primer problema que surge de la lectura de los textos constitucionales es el saber si la Ley (Orgánica de la Administración Pública Federal) y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, están en lo justo en llamar Departamento del Distrito Federal, al Gobierno del Distrito Federal.

Al indicar al Departamento del Distrito como el órgano de gobierno de esta entidad federativa, en verdad, la ley se aparta

del texto constitucional y de la tradición política del Distrito Federal.

Por muy superficial que se comente al artículo 92 de la Constitución, éste claramente distingue entre el Gobierno del Distrito Federal y los Departamentos de Estado. Si el ánimo del legislador Constituyente hubiera sido en el mismo sentido de la ley, no hubiera hecho ninguna diferenciación y hubiera hablado exclusivamente de Departamento de Estado. No lo hizo, porque el Distrito ni debe ni puede equipararse a un Departamento de Estado.

La reforma financiera que se hizo concentrando sus ingresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 31 de la LOAPF, fracción I, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, artículo 32, fracción IV, obedece a este concepto de Departamento -confundiéndolo su régimen patrimonial y financiero-, lo cual no debió realizarse si se pensara que una entidad federativa de tan notoria importancia como es el Gobierno del Distrito Federal, requiere su propio sistema independiente.

La inquietud doctrinal que mantienen algunos juristas, para establecer el municipio en esta entidad y su plena autonomía al estilo de los demás, es debido a estas anomalías legislativas, que han acabado por desvirtuar el Gobierno del Distrito Federal.

Por ello, debemos pensar en una legislatura local para el Distrito Federal.

A pesar de las consideraciones anteriores, la Constitución emplea el concepto de Departamento del Distrito Federal." (14)

(14) Andrés Serra. Op. Cit. p.580.

En cuanto a las Delegaciones a que hace referencia la fracción II de este reglamento de limpia, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal enlista 16, y son las denominadas: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Complementando lo anterior, el artículo 15 de la citada ley establece que: "Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal son órganos desconcentrados y estarán a cargo de un delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República. El delegado deberá tener residencia en el Distrito Federal no menor de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento.

Los delegados ejercerán las funciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propias de los órganos de la administración centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los delegados, en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad."

En la cuarta fracción, de una forma general y abstracta se describe lo que es un residuo sólido. Estos residuos sólidos se clasifican en orgánicos e inorgánicos, como ejemplo de los primeros tenemos los desechos o partes que no son aprovechables de los vegetales y animales que son destinados al consumo humano, entre

otros. Entre los residuos inorgánicos se encuentran: el cartón, vidrio, lata, madera, plástico, papel, etc. Es importante señalar que a pesar de que este reglamento establece que el residuo sólido es un material "...cuya calidad no permite usarlo nuevamente en el proceso que lo generó..."; algunos, como el papel, cartón, vidrio, trapo, fierro, principalmente, son reciclados para que puedan volver ser aprovechados. La política del reciclamiento tiende en la actualidad ir en ascenso, debido a la preocupación por conservar nuestros recursos naturales, reducir costos de producción, y por la adquisición de una conciencia ecológica.

Las áreas comunes se describen en la quinta y última fracción como los espacios de convivencia y uso general, es decir, aquellos que fueron creados, no para satisfacer y atender a un sector o grupo particular de la comunidad; sino para beneficiar a la generalidad de la población y que cualquier ciudadano que lo desee pueda hacer uso de ellos.

En ella se encuentran los lugares públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, vías terrestres de comunicación, jardines y parques; y los establecimientos de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos.

Artículo 4o.- El Departamento, para el debido cumplimiento de la prestación del servicio de limpia, coordinará la colaboración de los vecinos del Distrito Federal y de las organizaciones de colonos, asociaciones de comerciantes, industriales o representativas de cualquier sector organizado de la población.

Como la limpieza es un problema que a todos concierne, y si al haberla, todos se benefician con ella, es lógico y justo que todos ayuden para conseguirla. Este precepto parte del supuesto de que todos los vecinos del Distrito Federal, considerados individualmente o agrupados en asociaciones representativas de cualquier tipo, tienen la mejor intención de colaborar con las autoridades administrativas para que el servicio de limpia se preste de una manera más eficiente. En este caso, el Departamento señalará a los particulares con qué acciones pueden coadyuvar, y en su caso, podría proporcionar el equipo necesario para que realicen dicha colaboración.

Artículo 5.- Corresponde al Departamento:

I.- Prestar el servicio de limpia;

II.- Aplicar las normas técnicas ecológicas vigentes para la recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos no peligrosos;

III.- Dar mantenimiento a los contenedores;

IV.- Concertar con los medios de comunicación masiva y con los sectores social y privado, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la realización de campañas de limpieza. Podrá participar en dichas campañas la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

V.- Diseñar, construir y operar directamente o bajo el régimen de concesión, estaciones de transferencia, plantas de tratamiento de residuos sólidos y sitios de disposición final, y

VI.- De considerarlo necesario y conveniente por las exigencias de la ciudad y sus habitantes, conceder la prestación del servicio público de limpia de acuerdo con las disposiciones de su Ley Orgánica y de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 10 de este Reglamento.

Como todo servicio público, el de limpia, también es prestado por el poder público, y en este caso, con fundamento en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente, que establece: "La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al Departamento del propio Distrito Federal, sin perjuicio de encomendarla, por disposición del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal que se otorgue al efecto, a quienes reúnan los requisitos correspondientes."

En cuanto a las normas técnicas ecológicas a que se refiere la fracción II del precepto en turno, el artículo 36 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece: "Son el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, [de Desarrollo Urbano y Ecología] que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y, además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Las normas técnicas ecológicas, determinarán los parámetros

dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente"

Corresponde al Departamento dar mantenimiento a los contenedores. Así está establecido en la fracción III del artículo que ahora se comenta. Esto implica que deben ser revisados y reparados para que su funcionamiento sea el adecuado; además, deben también ser aseados regularmente, a fin de que no se favorezca la procreación de fauna nociva y de microorganismos perjudiciales para la salud, así como evitar la emisión de olores desagradables.

La cuarta fracción, establece que corresponde al Departamento concertar con los medios de comunicación masiva y con los sectores social y privado, en coordinación con la actual Secretaría de Desarrollo Social, la realización de campañas de limpieza. Estas campañas básicamente son de concientización y prevención a la población. Los medios de comunicación, especialmente la prensa, participa con el anuncio de pequeños mensajes como: "deposita la basura en su lugar", "conserva limpia tu ciudad", entre otros. El sector privado colabora de la misma manera, teniendo mayor participación la industria de alimentos procesados, y la de los alimentos chatarra.

Otra atribución del Departamento, impuesta en la fracción V, consiste en diseñar, construir y operar directamente o bajo el régimen de concesión, estaciones de transferencia, plantas de tratamiento y sitios de disposición final de residuos sólidos. La estación de transferencia es el lugar donde los desechos sólidos que han sido recogidos por el camión recolector son descargados en

tolvas, que a su vez, cargan las cajas de los tractocamiones que trasladan estos residuos a las plantas de tratamiento. Esta operación tiene por objeto evitar pérdidas de tiempo a los vehículos asignados para el servicio de recolección domiciliaria.

Planta de tratamiento. Es aquella que recibe los residuos sólidos transportados por tractocamiones desde la estación de transferencia, para que sean descargados en una tolva que distribuye estos residuos en una banda sinfin, en la que trabajadores capacitados, apostados a ambos lados de la banda, seleccionan aquellos residuos que pueden ser aprovechados o reciclados. Los residuos que al término de este proceso resulten ser inaprovechables son transportados a los sitios de disposición final. Siendo éstos excavaciones enormes en las que se depositan definitivamente los residuos sólidos que ya no tienen utilidad alguna, para que, cuando llegue a agotarse su capacidad receptora, sean cubiertos con material limoarcilloso (tepetate) y sobre ellos se crean zonas verdes, áreas recreativas o parques ecológicos, exclusivamente. En el terreno elegido se realiza una impermeabilización previa de sus paredes y pisos, se instalan sistemas de captación de lixiviados y biogás para evitar una posible filtración al subsuelo de éstos, y la consecuente contaminación de mantos freáticos. Es la mejor alternativa para controlar y confinar la creciente producción de residuos sólidos.

Así mismo, en la sexta fracción se señala que el Departamento tiene la facultad de concesionar la prestación del servicio de limpia de acuerdo con las disposiciones de su Ley Orgánica, señaladas en los artículos 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30, que a

la letra dicen:

Art. 22.- La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al Departamento del propio Distrito Federal, sin perjuicio de encomendarla, por disposición del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal que se otorgue al efecto, a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

Art. 23.- Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme 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.

La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

Art. 24.- Cuando a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal el Presidente de la República decida que un servicio público debe ser prestado en colaboración con un particular, dicho jefe tendrá a su cargo la organización del mismo y la dirección correspondiente.

Art. 25.- 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

lo, el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal le otorgue una concesión en la que se contengan las normas básicas que establece el artículo 27, así como las estipulaciones contractuales que procedan en cada caso.

Las concesiones de servicios públicos sólo podrán otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; en este último caso, deberán tener su capital social representado por acciones nominativas.

Art. 26.- El Departamento del Distrito Federal está facultado, en relación con las concesiones de servicios públicos, para:

I. Vigilarlas y en su caso modificarlas en la forma que sea conveniente;

II. Reglamentar su funcionamiento;

III. Fijar y modificar las tarifas correspondientes y vigilar su cumplimiento;

IV. Ocupar temporalmente el servicio público o intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente o se niegue a seguir prestándolo;

V. Utilizar la fuerza pública en los casos en que el concesionario oponga resistencia a la medida de interés público a que se refiere la fracción anterior;

VI. Controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario y a favor del Departamento del Distrito Federal, conforme a las cláusulas de concesión;

VII. Supervisar las obras que deba realizar el concesionario, así como establecer las normas de coordinación con otros servicios similares, y

VIII. Dictar las demás medidas necesarias tendientes a proteger el interés público.

Art. 27.- Las concesiones para la prestación de servicios públicos que otorga el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal se sujetará a las siguientes normas:

I. Las concesiones de servicio público serán por tiempo determinado. El plazo de vigencia de las concesiones será fijado por el Departamento del Distrito Federal, en forma tal que durante ese lapso el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio. Al concluir el plazo estipulado en la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago;

II. En el caso de que el Departamento del Distrito Federal hubiere proporcionado al concesionario el uso de bienes de dominio público o privado, al concluir la concesión volverán de inmediato a la posesión del propio Departamento. Cualquier resistencia al cumplimiento de esta disposición motivará el empleo de los medios de apremio que procedan;

III. El costo de la prestación del servicio público, será por cuenta del concesionario;

IV. Las obras e instalaciones que deba construir el concesionario en los términos de la concesión, sólo podrán ser realizados previa aprobación por parte del Departamento del Distrito Federal de los estudios y proyectos relativos. En su caso la ejecución o

la reconstrucción de dichas obras o instalaciones, se llevarán a cabo bajo la supervisión técnica del propio Departamento;

V. Los concesionarios estarán obligados a conservar en buenas condiciones las obras e instalaciones afectadas al servicio público, así como a renovar y modernizar el equipo necesario para su prestación, conforme a los más recientes adelantos tecnológicos. El cumplimiento de estas obligaciones estará sometido a la vigilancia del concedente;

VI. Los bienes muebles e inmuebles afectados a un servicio público que pasen a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, por haber concluido el término de la concesión o por haberse declarado la caducidad o revocación de la misma quedarán en poder del concesionario bajo su guarda y responsabilidad hasta que el Departamento se haga cargo total de la prestación del servicio;

VII. El concesionario estará obligado a otorgar garantía a favor del Departamento del Distrito Federal, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiere conforme a lo previsto en esta ley y en las cláusulas de la concesión. La clase y monto de la garantía serán fijados por el Departamento del Distrito Federal y regirán hasta que éste no expida al concesionario constancia de que cumplió con todas las obligaciones contraídas. El Departamento podrá exigir que la garantía se amplíe cuando a su juicio resulte insuficiente;

VIII. El concesionario estará obligado a prestar el servicio de modo uniforme y continuo a toda persona que lo solicite, conforme a las bases y tarifas que apruebe el Departamento del Dis-

trito Federal salvo caso de excepción previsto en la concesión;

IX. El Departamento del Distrito Federal podrá, en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público, revocar uni lateral y anticipadamente la concesión, sin que exista motivo de caducidad o hecho grave del concesionario que dé lugar a la rescisión de la misma. Esta decisión, fundada y motivada, deberá ser notificada personalmente al concesionario. Practicada dicha noti ficación, el concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda. Esta indemnización será igual al valor de los bienes muebles, en la fecha de la revocación conforme avaluos que practique la institución oficial autorizada, los cuales deberán estimar siempre las utilidades recibidas por el concesionario du rante la época de la prestación de los servicios. Tratándose de inmuebles, se estará al valor manifestado ante el Catastro del Distrito Federal en la fecha del otorgamiento de la concesión.

Cuando se trate de inmuebles no catastrados o de instalación, su valor será estimado a la fecha del avalúo que se practique en los términos de este párrafo.

Además, se resarcirá al concesionario de los perjuicios que se le causen con el acuerdo de revocación, en el caso de que durante el tiempo de vigencia de la concesión no hubiere obtenido ganancia alguna. El monto de la indemnización no excederá de un 10% sobre el importe de los bienes muebles o inmuebles que pague el Departamento del Distrito Federal, multiplicado por el número de años que hubiere estado vigente la concesión, número que no será mayor de cinco. En estos casos, el concesionario estará obligado a probar

los perjuicios que reclame.

Art. 28.- La caducidad de las concesiones será declarada administrativamente por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal en los casos siguientes:

I. Porque se interrumpa, en todo o en parte, el servicio público prestado, sin causa justificada a juicio del Departamento del Distrito Federal, o sin previa autorización por escrito del mismo;

II. Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cualquier manera se grave la concesión, o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público de que se trate, sin la previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal;

III. Porque se modifiquen o alteren sustancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal;

IV. Porque no se hagan los pagos estipulados en la concesión;

V. Porque no se otorge la garantía a que esté obligado el concesionario;

VI. Por la falta de cumplimiento de algunas de las obligaciones contenidas en esta ley o en la concesión.

El Departamento del Distrito Federal notificará personalmente al concesionario o a su representante la caducidad de su concesión y de inmediato podrá tomar posesión del servicio amparado por la misma. Los bienes afectos a la concesión cuya caducidad se

declare, pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago.

Art. 29.- El plazo de las concesiones que se otorguen conforme a las disposiciones de esta ley, podrá ser prorrogado por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre que a juicio del propio Departamento el concesionario hubiese cumplido en sus términos la concesión respectiva y que el concedente no resuelva suprimir o prestar directamente el servicio público de que se trata.

Art. 30.- El Departamento del Distrito Federal podrá celebrar convenios con los Estados y, en su caso, con los Municipios, a efecto de que el propio Departamento pueda prestar los servicios públicos concesionados a los habitantes de los Estados y Municipios, o estos últimos a los habitantes del Distrito Federal."

Pero siempre, debe considerarse que el servicio de recolección de residuos domésticos es gratuito, tal y como lo dispone este reglamento en el primer párrafo del artículo 10.

Artículo 6o.- Corresponde al Departamento por conducto de las Delegaciones:

1.- Nombrar al personal necesario y proporcionar los elementos, equipos, útiles y en general todo el material indispensable para efectuar el barrido manual y mecánico, así como la recolección de los residuos sólidos; su transporte a las estaciones de transferencia, planta de tratamiento o sitios de disposición final, según lo indique la unidad administrativa central competente del Departamento;

II.- En términos del artículo 4o., coordinar a los vecinos que auxiliarán a las Delegaciones en la vigilancia y cumplimiento del Presente Reglamento; tales vecinos tendrán el carácter de Inspectores honorarios;

III.- Organizar administrativamente el servicio público de limpia y formular el programa anual del mismo;

IV.- Instalar contenedores de residuos sólidos, depósitos metálicos o similares, en los lugares que previamente se hayan seleccionado en base a estudios. Se supervisará en forma periódica el buen funcionamiento de los mismos;

V.- Atender oportunamente las quejas del público y dictar las medidas necesarias para su mejor y pronta solución;

VI.- Establecer rutas, horarios y frecuencias en que debe prestarse el servicio público de limpia pudiendo, después de escuchar a los vecinos, modificar los de acuerdo a las necesidades de dicho servicio;

VII.- Aplicar las sanciones que correspondan por violaciones al presente Reglamento, y

VIII.- Las demás que en la materia le otorguen el Reglamento y otros ordenamientos aplicables.

Lo más importante que se puede resaltar de este precepto, es que el Departamento del Distrito Federal transfiere parte de sus atribuciones a las Delegaciones, y son éstas las que se encargan

de cumplir y de hacer cumplir el reglamento. No obstante que las 16 Delegaciones tienen las mismas atribuciones, y tomando en consideración que estas presentan diferencias entre sí, en cuanto a su extensión territorial, zonas industriales, centros comerciales, sitios turísticos, densidad de población, colonias conflictivas; entre otros aspectos, cada una debe organizar el servicio de limpia para que sea prestado de acuerdo a sus necesidades y características propias.

En la primera fracción, se encomienda a las Delegaciones que designen el personal que sea necesario para el barrido, recolección y transporte de los residuos sólidos; así como también debe proporcionar el material indispensable para prestar eficientemente este servicio, tales como: escobas, uniformes, botes y el carrito que sirve para transportar éstos, barredoras mecánicas, camiones recolectores, contenedores, etc.

Como una innovación, en la segunda fracción de este artículo se crea la figura del Inspector Honorario, que es el vocino que auxilia a la Delegación en la vigilancia y cumplimiento de este reglamento.

En cuanto a la organización administrativa, según el artículo 26 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, este servicio es organizado por la Dirección General de Servicios Urbanos.

Los contenedores de residuos sólidos proporcionan una gran ayuda para mantener limpio el Distrito Federal. Con la colocación de estos, se busca evitar que la población arroje o abandone en la vía pública y en general, en cualquier sitio no autorizado,

residuos sólidos de cualquier especie. Su ubicación será en aquellos lugares que por sus características o actividades especiales, produzcan en forma permanente grandes cantidades de residuos sólidos, tales como mercados, o calles de colonias densamente pobladas. Esto no quiere decir que en esos lugares no pase el camión recolector, ni tampoco la cuadrilla de barredores, sino que éstos resultan insuficientes para satisfacer la recolección de residuos.

Como cualquier otro servicio público, el de limpia no está exento de fallas o carencias en el sistema o equipo; también pueden presentarse arbitrariedades y abusos por parte del personal que lo presta. Ante estas situaciones, la Delegación debe atender y solucionar oportunamente las quejas que le presente el público usuario, como lo ordena la quinta fracción de este precepto.

En la sexta fracción, se establece la competencia de la Delegación para establecer rutas, horarios y frecuencias en que debe prestarse el servicio, pudiendo modificarlos a las nuevas necesidades que sugieran los vecinos.

Al final del análisis, el Departamento por conducto de las Delegaciones aplicará las sanciones que correspondan por violaciones al presente reglamento. Estas sanciones se detallan en el capítulo V del presente cuerpo legal, mismas que son analizadas más adelante.

Artículo 7o.- El cargo de Inspector Honorario será de servicio social, y lo cumplirá el vecino a quien se le confirió en los horarios que le resulten más convenientes. Ya que su función no será considerada como administrativa, no percibirán remuneración

alguna y en ningún caso podrán aplicar sanciones ni intervenir directamente con carácter ejecutivo en la aplicación de este Reglamento.

Las especiales características del Inspector Honorario hacen de él un cargo poco atractivo a la ciudadanía, lo que a originando que éste no funcione en la realidad.

Artículo 8o.- Corresponde a los Inspectores Honorarios:

I.- Informar a la Delegación sobre la existencia de sitios no autorizados en los que se depositen residuos sólidos, a efecto que se tomen las medidas pertinentes para su recolección, ya sea instalando nuevos depósitos, ampliando los existentes, colocando contenedores, modificando las fechas y horarios de recolección u orientando a la población sobre la ubicación de los sitios de depósito autorizados;

II.- Comunicar a la Delegación los nombres o manera de identificar a las personas que en forma reiterada depositen residuos sólidos en sitios no autorizados. La Delegación verificará en todos los casos la veracidad de esa información;

III.- Informar a la Delegación de cualquier violación a las normas de este Reglamento para que se tomen las medidas que correspondan, y

IV.- Informar a la Delegación sobre las deficiencias o carencias del servicio.

Es notorio que las atribuciones de que gozan estos Inspecto-

res son muy limitadas. Su actividad real consiste en ser observadores del cumplimiento de este reglamento y de la prestación del servicio de limpia; para que en caso de que haya una violación a las normas o existan deficiencias o carencias en el servicio informen a la Delegación y esta dicte las medidas necesarias para su solución. La existencia de estos inspectores no limita el derecho de la población de quejarse por los mismos motivos.

Artículo 9o.- Los contenedores de residuos sólidos, depósitos metálicos o similares a que se refiere la fracción IV del artículo 6o. de este Reglamento, deberán cumplir con lo siguiente:

I.- Que su capacidad esté en relación con la cantidad de residuos sólidos que deba contener, atendiendo a la superficie asignada y tomando en cuenta las necesidades del caso;

II.- Que su construcción sea de material resistente;

III.- Que sean revisados y aseados regularmente para un adecuado mantenimiento, a fin de que no se favorezca la procreación de fauna nociva y de microorganismos perjudiciales para la salud, así como evitar la emisión de olores desagradables, y

IV.- Deberán tener la inscripción alusiva a su uso y podrán contener, además, propaganda comercial y del servicio de limpia, cuando sea autorizada por concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal a través del Departamento.

En este procepto, se enuncian las principales características técnicas que deben tener los contenedores de residuos sólidos, para que de éstos se obtenga el máximo beneficio y su funcionamiento sea óptimo.

Artículo 10.- El servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios será gratuito.

I.- En el caso de establecimientos mercantiles, industriales o similares cuyo volumen de residuos sólidos generados por día, sea superior a 200 kg., los propietarios, poseedores o administradores podrán convenir con la Delegación correspondiente la recolección y transporte de dichos residuos, cubriendo los derechos que para el efecto establezca la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

II.- En el supuesto de que no se convenga en los términos señalados en la fracción anterior, los propietarios, poseedores o administradores deberán sufragar los costos de recolección y transporte de los residuos sólidos, a los lugares que determine la Delegación respectiva, debiendo observar las condiciones de higiene que establezcan las disposiciones sanitarias aplicables.

Los usuarios procurarán separar los desechos sólidos en orgánicos o inorgánicos, de conformidad con el procedimiento que al efecto emita el Departamento.

Uno de los elementos del servicio público consiste en que este debe ser prestado en forma gratuita por el Estado, es decir,

debe ofrecerse a la población sin la idea de lucro. El primer párrafo de este precepto sigue esa idea al establecer que la recolección de residuos sólidos domiciliarios será gratuito. Por "domiciliarios" debe entenderse los domésticos, los que se generan regularmente en el hogar como resultado del consumo de todos aquellos productos necesarios para satisfacer un determinado nivel socioeconómico de vida.

No obstante lo anterior, tratándose de establecimientos mercantiles, industriales, de servicios, y en general, de todos aquellos cuya actividad se dirige a obtener un beneficio económico, deberán cubrir los derechos que establece la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para la recolección y recepción de residuos sólidos; siempre y cuando la generación de estos sea superior a 200 kilogramos por día. Esta medida que es contraria al principio de gratuidad de los servicios públicos, se justifica porque el costo del mantenimiento del servicio de limpia es muy elevado, además de que por tratarse de establecimientos que tienen una actividad lucrativa, se considera que cuentan con la capacidad económica suficiente para sufragar en parte el costo del servicio y porque el volumen de residuos sólidos que generan estos establecimientos es enorme. El artículo 119-A de la referida ley establece las siguientes cuotas para estos casos: "I.- Por el servicio de recolección, por cada 10 kilogramos o fracción...N\$ 1.50; II.- Por el servicio de recepción en estaciones de transferencia, por cada 10 kilogramos o fracción...N\$0.50; III.- Por el servicio de recepción en sitios de disposición final, por cada 10 kilogramos o fracción...N\$0.25. El pago de estos derechos se ha

rá previamente a la recolección o a la recepción de los residuos, conforme a las estimaciones que al efecto se formulen, debiendo enterarse por periodos mensuales en las oficinas autorizadas por la autoridad fiscal."

Pero en caso de que no se convenga en términos de la primera fracción de este artículo, los encargados de los mencionados establecimientos deberán ordenar la recolección y transporte de los residuos sólidos con sus propios recursos económicos y materiales al lugar que determine la Delegación respectiva.

Y en relación a el último párrafo del presente artículo, hasta este momento el Departamento del Distrito Federal no a fijado el procedimiento para separar los desechos en orgánicos e inorgánicos; además de que el servicio de limpia no cuenta con la infraestructura y equipo necesario para el adecuado manejo de los residuos orgánicos.

2.2. De la Prestación del Servicio Público de Limpia.

Artículo 11.- El servicio de limpia comprende:

- I.- El barrido de vías públicas y áreas comunes;
- II.- La recolección de residuos sólidos; y
- III.- El diseño, instrumentación y operación de sistemas de almacenamiento, transporte, reuso, tratamiento y disposición final de dichos residuos.

Barrer es la acción de quitar con la escoba el polvo y la basura. La barrida puede ser de dos tipos: manual y mecánica. Es

manual cuando se ejecuta con las manos, la persona que realiza este trabajo, llamado barrendero, es provisto de una esoba, un recogedor, un sencillo y rústico carrito que sirve para transportar dos tanques de lámina, y su informe distintivo. La barrida mecánica se realiza con vehículos automotores fabricados especialmente para ello, que al mismo tiempo barren y recogen la basura que encuentran a su paso. En el barrido de las vías públicas y áreas comunes, lógicamente se comprende la recolección de los residuos sólidos que se encuentren en dichos áreas y vías.

La recolección de residuos sólidos se ejecuta con camiones fabricados especialmente para tal fin. Esta recolección se realiza en distintos lugares y de distintas maneras. Una de ellas es la de los desechos sólidos domésticos, en la que, los vecinos deben acudir a los lugares o calles previamente señalados en la colonia a depositar sus desechos en los camiones recolectores que ahí se encuentren. Otro tipo distinto, es la de los desechos que generan los grandes establecimientos mercantiles o industriales, en esta, el camión recolector se presenta hasta el domicilio del establecimiento en cuestión. Además de las anteriores, se cuenta con la recolección de los desechos sólidos que se hayan acumulado en los depósitos de éstos instalados en las vías públicas. Por último, se cuenta también con la recolección de los desechos sólidos que se abandonan y acumulan en lugares no autorizados.

Complementando el servicio de limpia, este también comprende el diseño y operación de sistemas de transporte, tratamiento y disposición final de dichos residuos; todo esto para manejarlos adecuadamente y evitar la contaminación del medio ambiente.

Artículo 12.- El barrido de vías públicas y áreas comunes se hará por lo menos tres veces por semana, conforme a los horarios que señale el Departamento, los cuales deberán fijarse preferentemente entre las 22:00 horas y 14:00 horas del día siguiente.

En este precepto se establece la frecuencia mínima con que debe realizarse el barrido público. Por cuestiones de conveniencia y agilidad del servicio, y para causar las mínimas molestias posibles a la población, el barrido debe hacerse preferentemente en horario nocturno.

Artículo 13.- La recolección de residuos sólidos deberá realizarse por lo menos tres veces a la semana, en los horarios y días que fije la Delegación.

La Delegación deberá informar periódicamente a la población las fechas y horas fijadas, mediante su publicación en mamparas o cartelones colocados en los sitios destinados para la recolección de residuos sólidos y, en dos de los diarios de mayor circulación o a través de cualquier otro medio masivo de comunicación.

También para la recolección de los residuos sólidos se fija una frecuencia mínima de tres veces por semana, y como en el caso del barrido, el servicio puede ser más frecuente en caso de que la Delegación cuente con los recursos humanos y materiales necesarios. Para cumplir eficientemente con esta labor y contar con la colaboración de la población, la Delegación debe informar de los días, horas y lugares fijados para la recolección de los residuos.

Artículo 14.- El Departamento vigilará la operación de depósitos especiales u hornos incineradores en hospitales, clínicas, sanatorios, consultorios médicos, mercados y establecimientos públicos que lo requieran. Estos deberán cumplir con las condiciones de seguridad e higiene que establecen la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; la Ley de Salud y el Reglamento de Construcciones, ambos para el Distrito Federal, y demás ordenamientos aplicables. En dichos hornos se incinerarán únicamente los desechos que por su naturaleza lo requieran.

En ningún caso las Delegaciones recolectarán residuos sólidos clasificados como peligrosos.

Se debe evitar al máximo la quema de cualquier materia o residuo, pues la combustión es una de las principales fuentes de contaminación atmosférica. En este sentido, a los residuos industriales y hospitalarios se les da un tratamiento particular; se les deposita en celdas especiales ubicadas en los sitios de disposición final.

Por otra parte, las Delegaciones están impedidas para recolectar residuos sólidos clasificados como peligrosos. La fracción XXVII del artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, los define como: "Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas, inflamables, biológicas, infecciosas o irritantes, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente."

Cabe destacar que ninguna de las leyes y reglamentos que se mencionan en este artículo, establecen las condiciones de seguridad e higiene que deben reunir los hornos incineradores de hospitales o industrias.

Artículo 15.- Cuando existan hornos incineradores en los términos del artículo anterior, el Departamento únicamente estará obligado a recolectar los residuos sólidos que tengan una temperatura de combustión superior a 700 grados centígrados.

Artículo 16.- El Departamento podrá procesar los residuos sólidos o disponerlos en relleno sanitario; en ningún caso permitirá tiraderos a cielo abierto.

El relleno sanitario es la mejor alternativa para la disposición final de los residuos sólidos. Este sistema consiste en depositar definitivamente los desechos que ya no tienen utilidad alguna en excavaciones, en las que previamente se impermeabilizan sus pisos y paredes, instalan sistemas de captación de biogás y de lixiviados para evitar una posible filtración al subsuelo y la consecuente contaminación de los mantos acuíferos. Una vez agotada su capacidad receptora, se cubren de topotato y sobre ellos se crean zonas verdes, exclusivamente, pues está prohibido dar un uso distinto a la superficie de éstos rellenos.

En sentido totalmente opuesto al anterior sistema se encuentran los tiraderos a cielo abierto, que son zonas donde simplemente se acumulan los desechos sin ningún tratamiento del terreno, y en su caso, del residuo. Son totalmente insalubres y peligrosos.

La prohibición de operar tiraderos a cielo abierto, se funda

menta en que estos se convierten en lugares extraordinariamente favorables a la aparición, desarrollo y procreación de fauna nociva como: ratas, cucarachas, moscas, pulgas, hormigas, mosquitos y perros, entre otros; siendo latente el peligro de que éstos puedan transmitir sus enfermedades al ser humano. También se propicia la procreación de microorganismos perjudiciales para la salud y la emisión de olores desagradables. Además, en épocas de viento, los desechos sólidos de consistencia ligera como el papel, cartón o plástico, se diseminan en todas direcciones, ampliando considerablemente la contaminación a otras áreas.

A todos esos inconvenientes, se suma la contaminación de los mantos acuíferos que se encuentran a poca profundidad y abajo o cerca del tiradero a cielo abierto. Esta contaminación aumenta en época de lluvia y cuando el suelo es permeable o presenta fallas geológicas.

Artículo 17.- Las actividades de selección de subproductos, sólo se realizará en los sitios de tratamiento y disposición final de los residuos sólidos y podrán hacerlo las personas, empresas u organizaciones que para tal efecto sean autorizadas por el Departamento que además supervisará las actividades de selección en dichos lugares.

La selección de subproductos de residuos sólidos es conocida popularmente con el nombre de "pepenación". Las personas que realizan este trabajo, "pepenadores", buscan y seleccionan de entre la gran cantidad y diversidad de desechos, aquellos que por su calidad de desechos son recuperables o pueden ser objeto de un

proceso de reciclamiento, entre los que destacan el cartón, lata, vidrio, plástico, papel, madera y trapo. Esta actividad no es nueva, su origen se remonta a la aparición misma de los sitios de disposición final, autorizados o no, y de ella dependen económicamente algunos miles de personas. En la actualidad existen dos organizaciones de este tipo: Frente Único de Pепенadores del Distrito Federal, A.C., y la Asociación de Selectores de Residuos Sólidos de la Metrópoli, A.C.

Artículo 18.- Cuando por razones de orden económico y de interés general, los residuos sólidos puedan ser aprovechados industrialmente, el aprovechamiento quedará sujeto a las disposiciones legales vigentes, previo el otorgamiento de la concesión respectiva, la cual autorizará construcciones, procesos y procedimientos que no afecten el ambiente ni la salud pública.

Según el reportaje publicado el 23 de agosto de 1994 en el diario La Jornada, "En la ciudad de México se ha iniciado ya la industrialización de la basura con las plantas procesadoras de San Juan de Aragón y el Bordo Poniente -ex Vaso de Texcoco-, mismas que han sido concesionadas a los pepenadores para aprovechar cartón, lata, vidrio, plástico, papel y trapo.

Lo primero para modernizar el sistema de recolección y aprovechamiento de la basura que se genera en la ciudad fue incluir a los pepenadores que durante décadas han trabajado en el aprovechamiento de la basura; no se podían excluir de la modernización, pues son personas que saben su trabajo y a las que no se les po-

día privar de su empleo. Con esa visión de que los pepenadores formen parte del nuevo sistema de aprovechamiento, el Departamento del Distrito Federal (DDF), les concesionó las dos plantas, y una más está en proceso. Para obtenerlas tuvieron que constituirse en asociaciones: Frente Único de Pepenadores del Distrito Federal, A.C., y Asociación de Selectores de Desechos Sólidos de la Metrópoli, A.C."

Artículo 19.- Para el servicio de limpia del Distrito Federal se adoptará un distintivo general aprobado por el Departamento y se usará en todos los equipos.

Este distintivo en particular serviría para identificar con precisión los equipos del servicio de limpia; aún cuando por sus características estos son inconfundibles; pero hasta el momento, el Departamento del Distrito Federal no se ha ocupado en diseñar y aprobar uno, por lo que la Dirección General de Servicios Urbanos, responsable de prestar el servicio público de limpia, utiliza el escudo mismo de la Ciudad de México en todos sus equipos e instalaciones.

Artículo 20.- Los empleados del servicio de limpia estarán provistos del distintivo que se apruebe y de credencial que contenga su categoría, nombre, firma o huella digital, una fotografía adherida y sellada por el Departamento, y usarán uniforme, así como el casco protector en los casos que se requiera.

La portación del distintivo, credencial y uniforme hace que estos servidores públicos sean identificados fácilmente, y esto

es benéfico, porque la población usuaria del servicio conyugará con ellos con la intención de cumplir fielmente con las disposiciones que les corresponden de este reglamento; además, con la credencial se identificará a aquellos empleados que no presten el servicio eficientemente, o que con motivo de éste, causen un daño en los bienes o derechos de terceras personas.

2.3. De las Obligaciones.

Artículo 21.- Es obligación de los habitantes del Distrito Federal y de las personas que transiten por su territorio, el participar activamente para conservar limpias las vías públicas y áreas comunes de esta entidad.

Esta participación activa de la comunidad en términos reales es muy sencilla, es suficiente con la observación individual de las obligaciones y de las prohibiciones que marca este reglamento, pues contando con la participación de todos los habitantes y visitantes del Distrito Federal, la prestación del servicio de limpia será más eficiente y oportuno. Si bien es cierto que corresponde al Departamento del Distrito Federal el barrido y recolección de residuos sólidos en vías públicas y áreas comunes, los administrados pueden colaborar con acciones sencillas como el depositar la basura en los contenedores que son destinados para ello, en vez de tirarla al piso, y esta pequeña obra resulta benéfica tanto para los trabajadores del servicio de limpia como para la pobla

ción en general.

Artículo 22.- Los habitantes del Distrito Federal deberán:

I.- Barrer diariamente las banquetas de los frentes de sus viviendas o establecimientos industriales o mercantiles, y

II.- Mantener limpios los terrenos de su propiedad que no tengan construcción, a efecto de evitar contaminación y molestias a los vecinos.

La primera obligación de este precepto denota la intención del Departamento del Distrito Federal por conseguir que los habitantes de esta entidad colaboren en forma voluntaria, o bien, de manera coercitiva, en la ardua tarea de mantener limpia la ciudad; pues como se verá más adelante, el incumplimiento de este deber trae consigo la imposición de una sanción pecuniaria. Se espera que el cumplimiento de esta disposición sea libre y espontáneo, pues los principales interesados y beneficiados en tener limpias las banquetas del frente de la vivienda o del establecimiento mercantil, son sus mismos ocupantes.

En cuanto a la segunda obligación, la buena disposición de los propietarios de lotes baldíos por conservarlos limpios, con frecuencia es obstaculizada por aquellas personas que irresponsablemente arrojan a ellos desechos sólidos, acabando por convertirlos en auténticos tiraderos a cielo abierto.

Artículo 23.- Los locatarios de los mercados conservarán aseadas las áreas comunes de los mismos y el espacio comprendido dentro del perímetro de sus

puestos, dejando los residuos sólidos en los depósitos o contenedores destinados para ello, quedando la obligación de vigilar que sean retirados diariamente, en la persona del administrador del mercado.

Dentro la claridad con que fué redactado este artículo, destaca la mayor frecuencia con la que deben retirarse los residuos sólidos generados en los mercados, medida que se aprecia lógica y oportuna, considerando que la producción de desechos en esos establecimientos es enorme.

Artículo 24.- Los propietarios o encargados de expendios y bodegas de toda clase de artículos, cuya carga o descarga ensucie la vía pública, están obligados al aseo inmediato del lugar una vez terminadas las maniobras respectivas.

La obligación antes descrita resulta a todas luces justa, toda vez que quien cause una alteración, perjuicio o daño, está obligado a la reparación del mismo, y en este caso, sin importar que con motivo de la realización de un trabajo se ensucie la vía pública, ésta debe ser aseada al concluirse el mismo.

Artículo 25.- Los conductores de vehículos destinados al transporte de materiales, deberán cubrir la caja de sus vehículos con el equipo adecuado para evitar que la carga se esparza en el trayecto que recorran.

Cuando los materiales que se transporten corran el peligro de esparcirse o producir polvo, deberán cubrirse con lonas o costales húmedos.

Con esta medida, se busca proteger a los sectores de la población que se verían afectados con la diseminación de materiales transportados en vehículos cuyos conductores no tomen las precauciones necesarias para evitarlo. En primer término, están los peatones y los habitantes de los inmuebles que se encuentren en el trayecto de los vehículos mencionados; a éstos les causaría molestia el polvo y las pequeñas o grandes partículas del material diseminado, además de que se ensucia la vía pública. Asimismo, se afecta la visibilidad de los conductores de vehículos que se ubiquen a un lado o detrás del camión contaminante, situación que puede ocasionar un accidente de tránsito.

Artículo 26.- Los conductores de los vehículos de transporte de materiales, deberán barrer el interior de la caja del vehículo una vez que hayan terminado su recorrido o hayan descargado los materiales respectivos, para evitar que se escapen polvos, desperdicios o residuos sólidos, durante el recorrido de regreso.

Esta disposición complementa a la anterior. Ambas tienen idéntico sentido y los destinatarios son los mismos.

Artículo 27.- Los propietarios o encargados de puestos fijos y semifijos establecidos en la vía pública, deberán tener limpia permanentemente el área que ocupen para su actividad, debiendo depositar los residuos sólidos que se produzcan en los recipientes que para tal objeto instalen.

La variedad de estos puestos es enorme, los hay desde los

que venden dulces, periódicos y revistas, comida, ropa, juguetes, artículos importados, discos, libros y códigos, etc. Su cantidad es extraordinaria, habiendo temporadas del año, como la navidad, en las que su número aumenta considerablemente, y no existe una colonia del Distrito Federal en la que no haya una sola. A esta actividad se dedica un porcentaje alto de la población, como también alto es el volumen de desechos sólidos generados con motivo de ésta. Por la consideración anterior, estas personas están legítimamente obligadas a participar para mantener limpias las vías públicas en las que practican su actividad; que al principio fueron sólo las banquetas, después, la mitad del ancho de las calles, para con el tiempo ocuparlas por completo; los parques, jardines, paraderos y terminales de autobuses, las salidas de las estaciones del metro, entre otros.

Artículo 28.- Los propietarios o encargados de establos, caballerizas o cualquier otro local o sitio destinado al alojamiento de animales, están obligados a transportar diariamente el estiércol producido, llevándolo por cuenta propia a los depósitos señalados previamente para ello.

Las razones por las cuales el camión recolector no recoge el estiércol, es porque este no es considerado como "residuo sólido", esta materia fecal de olor desagradable puede ser portadora de parásitos y microorganismos perjudiciales a la salud humana, y porque su manejo y transporte requieren de equipos especiales. Además, el número de estos establecimientos en el Distrito Federal es reducido: pocos establos dedicados a la producción de leche de

vaca, algunas asociaciones de charros y regimientos de policía montada que tienen la capacidad económica y material para transportar el estiércol producido por los animales de su propiedad.

Artículo 29.- Los propietarios o encargados de estacionamientos y talleres para la reparación de automóviles, carpintería, pintura y otros establecimientos similares, deberán ejecutar sus labores en el interior de los establecimientos, y no en la vía pública y transportar por su cuenta al lugar que les indique la Delegación correspondiente, los residuos sólidos que generen, observando para tal efecto lo dispuesto en el artículo 10 de este Reglamento.

De acuerdo con el artículo 10 de este reglamento, el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios es gratuito.

En el caso de establecimientos mercantiles, industriales o similares cuyo volumen de residuos generados por día, sea superior a 200 kilogramos, sus propietarios o administradores podrán convenir con la Delegación correspondiente la recolección y transporte de dichos residuos, cubriendo los derechos que para tal efecto establezca la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Pero en el caso de que no se convenga en los términos señalados, los propietarios o administradores deberán transportar con sus propios recursos económicos y materiales los residuos sólidos al lugar que determine la Delegación respectiva.

Por otra parte, para cuidar la buena imagen de la ciudad y para evitar molestias a los peatones y automovilistas, las labores propias de los establecimientos mencionados deben realizarse

en el interior de los mismos y no en la vía pública.

Artículo 30.- Los propietarios o encargados de los expendios o bodegas de carbón o leña, están obligados a mantener en perfecto estado de aseo el frente de sus establecimientos, así como evitar la propagación del polvo o residuos sólidos, poniendo especial cuidado en las maniobras de carga, descarga o despacho de dichos combustibles.

Para el manejo de estos productos se debe tener gran cuidado, pues ambos son altamente inflamables y además, contaminantes, en especial el carbón, que es una materia sólida, ligera, negra y que se quiebra con gran facilidad, produciendo con esto pequeñas partículas y polvo que son esparcidas ampliamente por el viento, manchando cualquier cosa sobre la que se impregnan.

Artículo 31.- Los propietarios, directores responsables de obra, contratistas y encargados de inmuebles en construcción o demolición, son responsables solidariamente de la diseminación de materiales, escombros y cualquier otra clase de residuos sólidos.

El frente de las construcciones o inmuebles en demolición deberán mantenerse en completa limpieza, quedando estrictamente prohibido acumular escombros y materiales en la vía pública. Los responsables deberán transportar los escombros a los sitios que determine el Departamento.

En este precepto, se obliga solidariamente a los principales responsables de inmuebles en construcción o en demolición, para

que al realizar su trabajo, lo hagan con las medidas de seguridad y providas necesarias, a efecto de no causar molestias a la población, y no obstaculizar la prestación del servicio de limpieza.

Artículo 32.- Los propietarios, administradores o encargados de los establecimientos que se dedican a la venta de gasolina o servicio de lubricación y limpieza de vehículos, deberán mantenerlos aseados, así como los pavimentos de la vía pública correspondientes al frente de sus locales.

Al igual que todos los establecimientos que han sido enumerados y estudiados con anterioridad, los presentes, al cumplir con el mínimo deber de mantener limpio su establecimiento, así como el frente de los mismos, colaboran en parte para mantener limpia la ciudad, situación que repercute en su beneficio, de sus clientes, de los peatones y de los trabajadores del servicio de limpieza.

Artículo 33.- Los propietarios, administradores o encargados de camiones y transporte colectivo en general, destinados al servicio de pasajeros y de carga, así como de automóviles de alquiler, deberán mantener en perfecto estado de limpieza los pavimentos de la vía pública de sus terminales o lugares de estacionamiento.

Genéricamente, todos los transportistas, tanto los de pasajeros como los de carga, tienen el deber de mantener limpios los espacios de la vía pública que con motivo de su trabajo utilizan como terminales o estacionamientos. De esta manera participan activamente en la limpieza de la ciudad.

Artículo 34.- Los propietarios, condóminos, administradores, arrendatarios o encargados de edificios habitacionales, comerciales, industriales o públicas, mandarán colocar en los lugares que crean convenientes en el interior de sus inmuebles, los depósitos necesarios, a fin de que en ellos se recolecten los residuos sólidos, debiendo sacarlos a la banqueta en el horario que señale la Delegación, con el objeto de que su contenido sea recogido por el personal del vehículo recolector. Dichos depósitos deberán satisfacer las necesidades de servicio del inmueble, y cumplir con las condiciones de seguridad e higiene que, de conformidad con la Ley de Salud para el Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables, emita el Departamento.

Con la instalación de los referidos depósitos a cargo de los principales responsables de inmuebles habitacionales, comerciales o industriales, se pretende agilizar la prestación del servicio de limpia, específicamente en la recolección de residuos sólidos; y en cuanto a las condiciones de seguridad e higiene que éstos deben satisfacer, el Departamento del Distrito Federal aún no las a formulado.

Artículo 35.- Los propietarios de animales domésticos estarán obligados a recoger y limpiar los desechos fecales que arrojen sus animales en las vías públicas y áreas comunes.

Evidentemente esta obligación es justa y razonable, en virtud

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

de que los propietarios de animales son los civilmente responsables de los hechos que realicen éstos en perjuicio de una tercera persona o de la sociedad, como en este caso. Con esta medida, se busca evitar el contagio de enfermedades que pudiera portar el excremento de los animales, que una vez seco y pulverizado, es ampliamente diseminado por la acción del viento; su presencia y olor desagradables, entre otros.

2.4. De las Prohibiciones.

Artículo 36.- Queda prohibido:

I.- Arrojar o abandonar en la vía pública, áreas comunes, barrancas, y en general en sitios no autorizados, residuos sólidos de cualquier especie;

II.- Orinar o defecar en cualquier lugar público distinto de los autorizados para ese efecto;

III.- Arrojar a la vía pública animales muertos o desechos y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud pública o que despidan olores desagradables;

IV.- Quemar en lugares no autorizados, cualquier tipo de residuo sólido;

V.- Arrojar o abandonar en lotes baldíos, residuos sólidos de cualquier especie;

VI.- Extraer de los botes colectores, depósitos o contenedores instalados en la vía pública, los residuos sólidos que contengan;

VII.- Establecer depósitos de residuos sólidos en lugares no autorizados;

VIII.- Utilizar la vía pública como estancia de animales de cualquier especie, y

IX.- Todo acto u omisión que contribuya al desaseo de las vías públicas y áreas comunes o que impida la prestación del servicio de limpia.

La prohibición establecida en la primera fracción de este precepto, se motiva en la circunstancia de que la prestación del servicio de limpia, tanto en su modalidad de barrido, como en la recolección de residuos sólidos, se vería entorpecida por la presencia de pequeñas o grandes cantidades de residuos sólidos en cualquier sitio no autorizado, con la consiguiente mala imagen que se causa de la ciudad; aunado a que cuando estos residuos son arrojados en calles y avenidas, con frecuencia ocasionan que las alcantarillas y parte del sistema del drenaje se tape con ellos, provocando graves inundaciones, sobre todo en época de lluvia.

La segunda prohibición, la de orinar y defecar en lugares públicos no autorizados, que además es una norma moral, entre otros motivos se establece para proteger la salud humana, ya que el defecar al aire libre es un riesgo potencial para propagar y contagiar enfermedades como el cólera y la diarrea. Asimismo, el servicio de limpia no está diseñado para recoger este tipo de desechos.

En la tercera fracción, se prohíbe arrojar a la vía pública animales muertos y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud pública o que despidan olores desagradables. En esta ocasión, los motivos se explican en el mismo enunciado legal y al igual

que en el caso anterior, tiene como prioridad proteger la salud del hombre.

En la cuarta fracción, se veda la quema de cualquier tipo de residuo sólido en lugares no autorizados. Esto se justifica por cuestiones de seguridad pública y protección a la ecología: pues muchos de los residuos sólidos más comunes son inflamables, es decir, arden con facilidad, tales como: el trapo, cartón, papel, madera, plástico, entre otros; y quemarlos en grandes cantidades o sin las precauciones necesarias, puede provocar un incendio que dañe los bienes muebles o inmuebles cercanos, y cause molestias o lesiones a los vecinos. Igualmente, se produce cenizas y humo que afectan el aparato respiratorio humano y contribuyen a la contaminación del aire.

El arrojar en lotes baldíos residuos sólidos de cualquier especie, se encuentra prohibido en la quinta fracción de este artículo. Esta disposición pretende evitar que estos lotes se conviertan en auténticos depósitos de residuos sólidos no autorizados, que pueden causar contaminación y molestias a los vecinos.

Asimismo, se prohíbe extraer de los botes colectores, depósitos o contenedores instalados en la vía pública los residuos sólidos que contengan, pues en caso contrario, esa práctica dificultaría la recolección de esos residuos. Esta decisión obedece a que la actividad de selección de subproductos, conocida popularmente como "pepenación" puede realizarse en los sitios de tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, como se establece en el artículo 17 de este reglamento.

En este mismo sentido, se prohíbe establecer depósitos de

residuos sólidos en lugares no autorizados. Esta medida se adopta para prevenir la contaminación ambiental que resultaría de establecer depósitos de desechos, que por no estar autorizados por el Departamento del Distrito Federal, carecen de las normas mínimas de seguridad e higiene necesarias; tampoco tendrían el servicio de mantenimiento y aseo para evitar la procreación de fauna nociva, microorganismos perjudiciales para la salud y omisión de olores desagradables, además de que estos desechos no serían recogidos por el camión recolector; acabando por convertirse en residuos en tiraderos a cielo abierto.

De igual manera, en la octava fracción se prohíbe utilizar la vía pública como estancia de animales de cualquier especie. En caso contrario se obstaculizaría el paso de peatones y automovilistas; y la prestación del servicio de limpieza, tanto en el barrido como en la recolección de residuos sólidos. Además, si estos animales no están domesticados, andan libres o carecen del equipo necesario para poder ser sometidos, pueden atacar a la población o provocar un accidente mayor; y sus desechos fecales producidos al aire libre contaminan el ambiente, propagan enfermedades y dan una mala imagen de la ciudad.

Finalmente, de manera general y abstracta se prohíbe todo acto u omisión que contribuya al desaseo de las vías públicas y áreas comunes o que impida la prestación del servicio de limpieza.

2.5. De las Sanciones.

Artículo 37.- El Departamento, a través de la DG

legación correspondiente y en los términos de este capítulo, sancionará a quienes resulten responsables de las infracciones al presente Reglamento.

La imposición y cumplimiento de las sanciones no eximirá al infractor de la obligación de corregir las irregularidades que hayan dado motivo a dicha sanción.

"La garantía de seguridad jurídica que estriba en que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, adolece de una importante excepción constitucional, en el sentido de que "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso."

Como se ve, las autoridades administrativas tienen facultad constitucional para "sancionar" las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía, es decir, para imponer las sanciones pecuniarias y corporal a que se refiere la disposición transcrita de nuestra Ley Fundamental.

Ahora bien, al imponer las únicas sanciones constitucional-

mente permitidas por violación a un reglamento gubernativo o de policia, la autoridad administrativa debe apearse a lo que disponga éste, pues de otra manera, su proceder contravendría la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16, primera parte, de nuestra Ley Fundamental. La obligación que tiene la autoridad administrativa de apoyar legalmente la imposición de dichas sanciones pecuniarias y corporal, ha sido sostenida por la jurisprudencia de la Suprema Corte en los siguientes términos: "Si bien es cierto que la Constitución faculta a las autoridades administrativas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policia, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional." (15)

En otro orden de ideas, pero también referentes a las sanciones, el maestro Peniche Bolio expone que "Frente al incumplimiento del obligado se genera lógica y forzosamente la sanción que es la consecuencia del deber jurídico incumplido.

Esta consecuencia puede traducirse en cumplimiento forzoso, cuyo fin consiste en obtener la observancia de la norma infringida o, en su defecto, indemnización y castigo; siendo la finalidad de la indemnización obtener del sancionado una prestación económicamente equivalente al deber jurídico primario; siendo la finalidad del castigo imponer una pena al sujeto incumplidor del deber

(15) Ignacio Burgon. Las Garantías Individuales, 22a. ed. Editorial Porrúa. México 1989. P.643 y 649.

jurídico primario. No persigue por tanto el castigo el cumplimiento del deber jurídico primario ni la obtención de prestaciones equivalentes." (16)

Este reglamento prevé el cumplimiento forzoso de la obligación, establecido en el segundo párrafo de este artículo; y el castigo o sanción, que se traduce en el pago de determinados días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, dependiendo de la infracción cometida. son impuestos por la facultad de concepción de que goza el Estado como una forma para hacer cumplir la legislación vigente, pues "De nada serviría la existencia del Derecho positivo si no hubiera la posibilidad de aplicar forzosamente la sanción. Tal concepto es lo que constituye la coacción que se define como la aplicación forzada de la sanción." (17)

Artículo 38.- Se exceptúa de lo ordenado por el artículo anterior la sanción a las prohibiciones contempladas en las fracciones I, II y III del artículo 36 del presente Reglamento, que se impondrá en los términos del Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

Es necesario aclarar que la referida Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, han sido abrogadas. Así lo establece el artículo

(16) Francisco J. Peniche Bolio. Introducción al Estudio del Derecho, 8a.ed. Editorial Porrúa. México 1986. p.107

(17) Francisco J. Peniche Bolio. Op. Cit. p.136.

segundo transitorio del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, que a la letra dice: "De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforma, entre otros, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 29 de julio de 1987 y publicado el 10 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, cesa la vigencia de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, de fecha 28 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de enero de 1984, y su Reglamento, de fecha 9 de julio de 1985 y publicado el 10 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación"; y para suplirla, la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ha expedido el nuevo Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal de fecha 27 de julio de 1993; que al igual que la anterior, procura una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal y sanciona los actos u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas.

Hecha la explicación anterior, se descubre que las tres prohibiciones que se analizan son consideradas como infracciones cívicas en el artículo 7o. fracciones IV, VII y XXIII del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica; y que a su vez, el artículo 3o. del mismo Reglamento define a la infracción cívica como "El acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos o la tranquilidad de las personas y que sanciona el presente Reglamento cuando se manifieste en: I.- Lugares públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías te-

restres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques y áreas verdes; II.- Sitios de acceso público como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos; III.- Inmuebles públicos; IV.- Medios destinados al servicio público de transporte; V.- Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en los lugares señalados en las fracciones anteriores; y VI.- Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal."

Las sanciones para las referidas infracciones cívicas, que marca el artículo 80. del citado ordenamiento legal, son las siguientes:

Con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o con arresto de 6 a 12 horas, para quien orine o defeque en cualquier lugar público distinto de los autorizados para ese efecto.

Con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o con arresto de 13 a 24 horas, para el caso de arrojar o abandonar en la vía pública, áreas comunes, barrancas, y en general en sitios no autorizados, residuos sólidos de cualquier especie.

Con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o con arresto de 25 a 36 horas, para quien arroje a la vía pública animales muertos o

desechos y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud pública o que despidan olores desagradables.

La naturaleza de estas sanciones obedece a la letra y espíritu del artículo 21 de nuestra Carta Magna, que al respecto establece: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

Comentando este artículo, el doctor Ignacio Burgon señala que: "También la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que la escogitación de la sanción pecuniaria o corporal por las infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía, no debe quedar al arbitrio de la autoridad administrativa, sino que el infractor tiene el derecho de optar por pago de la multa o por sufrir el arresto que establece el artículo 21 constitucional.

Así, la Suprema Corte ha sostenido que "el artículo 21 faculta a las autoridades administrativas para castigar con multa o con arresto hasta de quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado, el derecho de optar entre la pena corporal y la pecuniaria." (18)

(Actualmente de treinta y seis horas, por la reforma de febrero de 1983.)

Artículo 39.- El Departamento, por conducto de la

(18) Ignacio Burgon, Op. Cit. p.649.

Delegación respectiva, para aplicar la sanción correspondiente, deberá tomar en cuenta las condiciones personales del infractor, la gravedad de la infracción, y las modalidades y demás circunstancias en que la misma se haya cometido.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El primer párrafo de este artículo, señala las reglas generales que la autoridad administrativa debe considerar al aplicar la sanción correspondiente al probable infractor, dentro de los límites fijados por este reglamento.

En el segundo y tercer párrafos, que son copiados literalmente del penúltimo y último párrafos, respectivamente, del artículo veintiuno constitucional federal; se denota la pretensión de beneficiar a los sectores más desprotegidos de la sociedad. El propio artículo 21 constitucional establece una garantía de seguridad jurídica respecto del quantum máximo de la multa que se imponga por las autoridades administrativas a los obreros o jornaleros, el cual no debe exceder del importe de su jornal o sueldo de un día.

Tratando estos dos párrafos constitucionales, el maestro licenciatario Fix-Zamudio expone que "El propósito esencial de la reforma constitucional publicada en febrero de 1983, fue precisar aún más

las facultades de las autoridades administrativas en la imposición de sanciones, pues como se afirma en la exposición de motivos: "Si bién el propósito del Constituyente fue brindar al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se le impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto impidiera la obtención del salario o jornal..." En tal virtud, el nuevo texto limita la posibilidad del arresto opcional a treinta y seis horas, y además reduce la multa del infractor cuando sea jornalero, obrero o trabajador, al importe de su jornal o salario de un día, y tratándose de trabajadores no asalariados, a un día de su ingreso." (19)

Artículo 40.- El incumplimiento a lo preceptuado en este Reglamento, se sancionará en la forma siguiente:

I.- Con multa equivalente a un día de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien infrinja lo dispuesto en la fracción I del artículo 22;

II.- Con multa equivalente a 3 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, a quienes infrinjan lo dispuesto en los artículos 22, fracción II, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 35 y 36 fracciones V, VI y VIII;

III.- Con multa equivalente de 4 a 30 días de sa-

(19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. 5a.ed. 1994. p.103.

lario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quienes infrinjan lo dispuesto en los artículos 18, 24, 29, 31, 32, 33, 34 y 36 fracciones IV y IX de este Reglamento, y

IV.- Con multa equivalente de 30 a 180 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, a quienes infrinjan lo dispuesto en los artículos 10, fracción II, 14 y 36 fracción VII de este Reglamento.

En este artículo se señala el monto de las sanciones pecuniarias, que es la única forma de sanción que impone este reglamento, para quienes incumplan con las disposiciones que en él se establecen.

Para las infracciones de poca gravedad, como las señaladas en las fracciones I y II, que si bien, causan molestias a los vecinos y contribuyen al desaseo de las vías públicas y áreas comunes, se les fija las multas mínimas que contiene este reglamento.

En las sanciones de la tercera y cuarta fracción, se indica el mínimo y el máximo de las multas imponibles, pero como ordena el artículo anterior, se debe considerar las condiciones personales del infractor, la gravedad de la infracción, las modalidades y demás circunstancias en que la misma se haya cometido, para individualizarlas en cada caso particular. La elevada cuantía de estas sanciones pecuniarias obedece a que las infracciones que se castigan, ponen en peligro el medio ambiente, la salud pública, ensucian u obstaculizan la vía pública o impiden la prestación del servicio de limpia.

Artículo 41.- En el caso de reincidencia se aplicará hasta el doble del máximo de la sanción correspondiente.

Para los efectos de este Reglamento, se considera reincidente a aquella persona que habiendo sido sancionada por cometer una infracción al mismo, viole nuevamente la misma disposición en el transcurso de un año.

Tal como lo prevee el artículo en comentario, en caso de que el sujeto al que con anterioridad se le declaró culpable de haber cometido la infracción, viole nuevamente la misma disposición en el transcurso de un año, y previo apercibimiento de abstenerse a reincidir, en la nueva sanción se lo aplicará hasta el doble del máximo de la pena correspondiente; esto con el único fin de que el sujeto no vuelva a repetir la conducta.

2.6. Del Recurso de Inconformidad.

Artículo 42.- Contra las resoluciones administrativas emitidas por las autoridades del Departamento, en términos del Reglamento, procede el recurso de inconformidad.

El recurso de inconformidad es la oportunidad que tiene el sujeto al que se le imputa la infracción de este reglamento para ser oído y vencido en juicio; y es para la autoridad administrativa una obligación su observancia, para respetar la garantía de

audiencia que establece el artículo 14, segundo párrafo de la Constitución federal, que dispone: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." Y en cumplimiento también, de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16, primera parte de la Constitución de la República, que dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

En opinión de Ignacio Burgoa, "La autoridad administrativa debe respetar las garantías de audiencia y de legalidad que respectivamente se consagran en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primera parte, de la Constitución, en el sentido de brindar al presunto afectado la oportunidad de defenderse contra la imputación de los hechos infractores y de presentar, si es posible, pruebas para desvirtuarlos, debiéndose decretar la sanción con estricto apego al ordenamiento reglamentario de que se trate y con base a tales hechos. La observancia de la garantía de audiencia, que indiscutiblemente no debe estar sujeta a las formalidades inherentes a un proceso propiamente dicho, se impone a toda autoridad administrativa encargada de sancionar las infracciones reglamentarias, garantía cuyo acatamiento es obligatorio sin excepción para todas las autoridades del país, según lo ha establecido la Suprema Corte en las tesis que con anterioridad invocamos; y por

lo que atañe al cumplimiento de la garantía de legalidad instituida en la primera parte del artículo 16 constitucional, el acto impositivo de la sanción debe estar fundado en el reglamento cuya infracción se atribuya al afectado y motivarse en los hechos materia de la infracción, pues la jurisprudencia ha sostenido que tales autoridades "deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado" y que "si no cumplen con tales requisitos violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución." (20)

Artículo 43.- El recurso de inconformidad tendrá por objeto que la autoridad emisora de la resolución administrativa impugnada, la confirme, revoque o modifique.

"El recurso administrativo es la defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto.

La doctrina considera que estos recursos son opcionales y deben ser libremente interpuestos por el particular afectado.

Los elementos constitutivos del recurso administrativo son los siguientes:

1.- Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa;

(20) Ignacio Burgon. Op. Cit. p.643.

2.- Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular;

3.- La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso;

4.- Un plazo para la interposición del recurso;

5.- Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley;

6.- Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; y

7.- La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación, o la eliminación del recurso intentado.

Aunque, nuestras leyes administrativas no siempre se ajustan a los elementos indicados." (21)

Artículo 44.- La inconformidad deberá interponerse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha en que se le notifique o ejecute el acto de resolución que se impugna.

Tal como se estableció en el estudio del artículo anterior, los recursos administrativos deben contar con un plazo para la interposición de los mismos, y en este caso, es de ocho días habi

(21) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Tomo II. p.583 y 584.

les siguientes a la fecha en que se notifique la resolución administrativa que impone la sanción que impugna el particular afectado. Habiendo transcurrido este plazo sin que el gobernado haya interpuesto el recurso de inconformidad ante la misma autoridad administrativa que dictó la resolución; prescribe su derecho para hacerlo, y se considera como un acto consentido por el particular.

Artículo 45.- El escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad, no estará sujeto a forma especial alguna y bastará con que el recurrente precise el acto que reclama, los motivos de la inconformidad, señale domicilio para oír notificaciones, designe, en su caso, a su representante legal, acompañe las pruebas documentales que tenga a su disposición y ofrezca las demás que estime pertinentes, con excepción de la confesional y aquellas que fueren contrarias a derecho o a la moral.

En el escrito en que se presente el recurso de inconformidad, deben aportarse los datos y documentos antes descritos, que deberán ser suficientes para que la autoridad administrativa pueda comprobar la supuesta ilegalidad o inoportunidad alegada por el administrado afectado del acto administrativo que impone la sanción. La interposición del recurso con los requisitos que la ley establece, condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad que conforme a la ley ha de conocer del recurso.

Artículo 46.- El recurrente podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto o resolución que reclame, la cual será concedida siempre que, a jui-

cio de la autoridad, no sea en perjuicio de la colectividad o se contravengan disposiciones de orden publico. Cuando con la suspensión se puedan causar daños al Departamento o a terceros, sólo se concederá si el interesado otorga ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, algunas de las garantías a que se refiere el Código Fiscal de la Federación,

El monto de la garantía será el suficiente para asegurar la reparación de los daños posibles que pudieran causarse. La garantía será fijada por la autoridad de la que haya emanado el acto.

En este artículo se establece en qué situaciones la autoridad administrativa puede conceder la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada. "La doctrina dominante sostiene que la presunción de que los actos de Administración son legítimos, hacen que no pueda sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso, sin que pueda enunciarse el principio opuesto, o sea de que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido.

Sobre el particular opino que en aquellos casos en que el interés público no asegure convenientemente o no se compromete un interés general en forma manifiesta, debe aceptarse que una vez interpuesto un recurso administrativo pueda suspenderse la ejecución del acto reclamado." (22)

Las formas posibles para garantizar el interés referido, se

(22) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. p.603.

encuentran en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, y estas s6n: dep6sito de dinero en las instituciones de cr6dito autorizadas para tal efecto, prenda, hipoteca, fianza otorgada por instituci6n autorizada, obligaci6n solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia, y, el embargo en la vfa administrativa.

Artículo 47.- La autoridad que conozca del recurso, dictar6 la resoluci6n que proceda debidamente fundada y motivada, en un plazo de ocho dfa h6biles siguientes a la fecha de presentaci6n del recurso de inconformidad.

La autoridad administrativa que conozca del recurso de inconformidad tiene la obligaci6n de dictar una nueva resoluci6n en cuanto al fondo. Esta nueva resoluci6n puede ser la confirmaci6n, modificaci6n, o la revocaci6n del acto impugnado; o la eliminaci6n del recurso intentado.

Por 6ltimo, si el gobernado sigue estando en desacuerdo con la nueva resoluci6n administrativa, puede acudir a juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

Primero.- El Reglamento entrar6 en vigor sesenta dfa despu6s de su publicaci6n en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Segundo.- Publíquese en el Diario Oficial de la

Federación por ser de interés general.

Tercero.- Se abroga el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1941.

Cuarto.- Los propietarios, condóminos, administradores, arrendatarios o encargados de los inmuebles a que se refieren los artículos 14 y 34 que actualmente no cumplan con los requisitos de acondicionamiento que en dichos preceptos se prevén, dispondrán de un plazo de tres meses contados a partir de la fecha en que entre en vigor este Reglamento, para que los satisfagan.

Salón de Sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a 6 de julio de 1989.- Jo
sé Antonio Padilla Segura, Representante, Presiden
te. Joaquín López Martínez, Representante, Secreta
rio. Justino Rosas Villegas, Representante, Secre
tario.

CAPITULO III

REPERCUSIONES EN MATERIA ECOLOGICA

3.1.- Contaminación del agua.

3.2.- Contaminación del aire.

3.3.- Contaminación del suelo.

CAPITULO III

REPERCUSIONES EN MATERIA ECOLOGICA

"Cuando los biólogos empezaron a notar lo importante que resulta el fenómeno de la interacción, se produjo el nacimiento de la Ecología, es decir, la rama de la Biología que se ocupa de estudiar las relaciones recíprocas entre los organismos y el medio.

Parece ser que la primera definición de Ecología (del griego oikos: casa, hogar) fue publicada en 1870 por el destacado zoólogo alemán Ernesto Haeckel.

Entendemos por Ecología el conjunto de conocimientos referentes a la economía de la naturaleza, la investigación de todas las relaciones del animal tanto con su medio inorgánico como orgánico, incluyendo sobre todo su relación amistosa y hostil con aquellos animales y plantas con que se vincula directa o indirectamente." (23)

En este sentido, la investigadora María del Carmen Carmona expresa: "Si bien el concepto de ecología ha sido objeto de múltiples análisis, nosotros tomaremos como base el que nos propone Odum. Para él, el término ecología proviene de la raíz griega oikos, que significa "casa", combinada con la raíz logos, que significa "la ciencia o el estudio de". De tal manera que literalmente hablando, la ecología se refiere al estudio de los pobladores de la tierra, incluyendo plantas, animales, microorganismos

(23) Arann, Federico. Ecología para principiantes. Editoric Trillas. México 1982, p.14.

mos y el género humano, quienes conviven a manera de componentes dependientes entre sí. La ecología no sólo tiene relación con los organismos sino con los flujos de energía y con los ciclos de la materia en el continente, en los océanos, en el aire y en las aguas continentales, por ello también puede considerarse como el "estudio de la estructura y función de la naturaleza" entendiendo que la humanidad es parte de esta última." (24)

Una vez que se identificó a la Ecología como la ciencia rama de la Biología, que, estudia la relación de los seres vivos con su medio ambiente; ahora se estudia el efecto llamado "contaminación" de ese medio ambiente, cuando este es producido por desechos sólidos.

"Desde siempre, el hombre ha arrojado a la biosfera los desechos provenientes de sus diversas actividades; sin embargo, la contaminación ambiental solo se produce, en estricto sentido, cuando la introducción de sustancias y de energía alteran el estado natural del medio receptor -aire, agua y suelo-, originando un desequilibrio en los ecosistemas, afectando negativamente la salud y la calidad de vida del hombre, y modificando en ocasiones las condiciones climáticas. Fue a partir de la Revolución Industrial cuando se produjo un cambio cualitativo, al recibir el medio ambiente los desechos de los procesos productivos a una velocidad mucho mayor de la que éste podía absorberlos para autopurificarse, o bien por el carácter no biodegradable de algunos de ellos.

(24) Carmona Lara, María del Carmen. Derecho Ecológico. Editorial U.N.A.M.-I.I.J. México 1991. p.10

La ciencia y la tecnología han alcanzado avances sin precedentes en la historia. Estos se manifiestan en la disminución de enfermedades, el aumento del promedio de vida, el incremento de los rendimientos agropecuarios y la producción de gran cantidad de bienes, tanto básicos como superfluos. Este proceso alcanza un gran desarrollo en el siglo XIX, momento que marca el principio de una transformación cualitativa del vínculo sociedad-naturaleza, al producirse los medios tecnológicos para subordinar lo natural a los objetivos económicos.

Es a partir de este periodo histórico cuando se acentuó la concentración demográfica e industrial en las ciudades; ecosistemas artificiales que para su funcionamiento requieren del suministro de agua, combustible y materias primas, mismos que son transformados en aguas residuales, sustancias contaminantes, desechos sólidos, productos elaborados y servicios.

Hace algunos años, el concepto de contaminación concernía casi exclusivamente a los científicos; sin embargo, actualmente debido a los altos y crecientes niveles de contaminación atmosférica de la Ciudad de México, a los efectos nocivos que estos tienen sobre la salud, así como a la toma de conciencia que se ha desarrollado en la sociedad sobre este problema, hablar de contaminación se ha vuelto parte del lenguaje cotidiano entre la población.

Hasta la cuarta década de este siglo, el ambiente de la Ciudad de México se mantuvo sin serios problemas de contaminación, y a partir de entonces, el carácter centralista del proceso de desarrollo desencadenó la creciente aglomeración demográfica e industrial en la ciudad capital. Esta concentración se lleva a cabo

en una posición geográfica inadecuada para el buen funcionamiento de un centro industrial con alta densidad de población, situación que, aunada a una economía dependiente y bajo una crisis económica sin precedente, ha traído consigo un notable aumento en la producción de desechos contaminantes, por lo que ha llegado a considerarse una de las ciudades con mayores problemas de contaminación ambiental." (25)

"La contaminación es un cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas de nuestro aire, nuestra tierra o nuestra agua, que puede afectar o afectará nocivamente la vida humana o la de especies beneficiosas, nuestros procesos industriales, nuestras condiciones de vida y nuestro acervo cultural, o que puede malgastar y deteriorar, o malgastará y deteriorará, nuestros recursos de materias primas. Los elementos de contaminación son los residuos de cosas que hacemos, utilizamos y arrojamos. La contaminación aumenta no sólo porque, a medida que la gente se multiplica, el espacio disponible para cada persona se hace más pequeño, sino también porque las demandas por persona crecen continuamente, de modo que aumenta con cada año lo que cada una de ellas desecha. A medida que la gente se va amontonando en la tierra, ya no hay "escapatoria" posible. El bote de la basura de una persona es el espacio vital de otra.

El costo de la contaminación se mide en tres formas, todas las cuales no hacen más que agravar todavía la terrible carga, cada vez más intolerable, que pesa sobre la sociedad humana, a sa

(25) Leff, Enrique. (coordinador). Medio Ambiente y Desarrollo en México, Vol. II. Editorial Miguel Angel Porrón-U.N.A.M.-I.I.I.H. México 1990. p.547.

ber: 1.- La pérdida de recursos a causa de una explotación innecesariamente antieconómica, ya que, según la expresión del informe de la Academia Nacional, la "contaminación es a menudo un recurso fuera de lugar". 2.- El costo de la supresión y el control de la contaminación. 3.- El costo en la salud humana. Es probable que el reconocimiento de este aspecto del costo de la contaminación contribuirá más a alarmar al individuo humano, egoísta y centrado en sí mismo, con respecto al peligro creciente, que cualquier otra clase de costos." (26)

Habiendo delimitado brevemente en párrafos precedentes a la contaminación, a continuación se examina particularmente la del agua, del aire y la del suelo, cuando esta es causada por desechos sólidos.

3.1. Contaminación del Agua.

"Las fuentes de contaminación de las corrientes superficiales son las poblaciones, a través de sus descargas directas y de los lixiviados provenientes de los depósitos de basura; los campos de cultivo, en donde se utilizan plaguicidas y fertilizantes, y las industrias, también en forma directa o por el depósito de sus residuos sólidos, lavado de emisiones atmosféricas y el arrastre de sus gases por el viento y la lluvia, lo que provocan el fenómeno de la "lluvia ácida". Este fenómeno es resultado de la

(26) Odum, Eugene P. Ecología, 3a. ed. Editorial Interamericana. México 1987. p.476.

reacción de los compuestos producidos por la combustión de hidrocarburos con la humedad de la atmósfera, lo que forma ácido sulfúrico y ácido nítrico." (27)

Tratándose de las aguas de lagos naturales o artificiales, su contaminación la causan los visitantes y turistas que arrojan al agua desechos sólidos, en su mayoría; latas, botellas, plásticos, papel y residuos de comida. Víctimas de esta contaminación, lagos como el de Chapultepec, Xochimilco, Tezozómoc, San Juan de Aragón y Huayamilpas han perdido su belleza natural y mueren lentamente.

En el caso de las aguas subterráneas, su contaminación es originada cuando las paredes y pisos de los rellenos sanitarios que sirven como sitios de disposición final no se impermeabilizan; o bien, porque el área donde se ubica tiene fallas geológicas, sus suelos son altamente porosos y permeables; por la presencia de mantos acuíferos debajo del relleno sanitario y a poca profundidad, o, por una alta precipitación pluvial en la zona.

Cuando se presenta alguna o todas estas situaciones, el lixiviado, ácido altamente tóxico subproducto de la descomposición de los residuos sólidos producido por acción de los organismos anaerobios, se suma al agua de lluvia que se filtra a través de las capas de basura y van acumulándose en ella gran cantidad de microorganismos y compuestos orgánicos e inorgánicos. Estos se pueden desplazar de manera horizontal o vertical, dañando suelos, vegetales y reservas de agua subterránea.

(27) Fundación Friedrich Ebert, Representación en México. Desarrollo y Medio Ambiente en México, Diagnóstico 1990. Editorial Fundación Universo Veintiuno, p.83.

A pesar de que esta contaminación no es muy evidente, merece una cuidadosa atención y solución, pues la aguas subterráneas en la mayoría de los casos son la fuente principal de abastecimiento de agua potable para consumo humano.

En forma similar, este tipo de contaminación también es generada en aquellas colonias que carecen de drenaje y substituyen su falta con fosas sépticas.

3.2. Contaminación del Aire.

"La mayor parte de los desechos sólidos: municipales e industriales son depositados en tiraderos a cielo abierto, método especialmente usado en los países en desarrollo y que más graves consecuencias ocasiona al aire, al agua de los mantos acuíferos y al suelo.

Los componentes de la basura generada en la ciudad son de origen diverso, siendo la mayor parte materia putrescible. Esta queda sujeta a la acción de las bacterias aeróbicas que inician su descomposición; cuando el aire atrapado se consume, los organismos anaeróbicos producen gases altamente tóxicos como metano, ácido sulfhídrico, amoníaco y otros, [llamados biogás] que además de su desagradable olor causan daños a la salud. En ocasiones la presencia de estos gases inflamables, al ascender la temperatura, pueden originar combustiones espontáneas como las ya ocurridas en los tiraderos de Santa Cruz Meyohualco y Santa Fé en 1981 y 1982.

Por otro lado, debido a la provisión ilimitada de desperdi-

cios comestibles, se favorece la proliferación de gran cantidad de microorganismos, insectos, roedores, etcétera, que actúan como vectores de muchas enfermedades.

La basura no colectada por la Oficina de Recolección de Desechos Sólidos, se amontona en tiraderos clandestinos o queda esparcida, creando focos de contaminación, cuya magnitud está en función de su composición y cantidad." (28)

3.3. Contaminación del Suelo.

"Los suelos se definen desde diversas perspectivas; es decir, según el cristal de la ciencia que lo estudie. Para la ingeniería es el sustrato sobre el cual se edificará un volumen; desde el punto de vista de un geólogo será la capa de roca disgregada, pero para un edafólogo, (el estudioso del suelo) es un sistema abierto que presenta intercambios de materia y energía con el medio, donde se desarrollan procesos físicos, químicos y biológicos, responsables de su morfología. Además, los suelos son dinámicos, cambian en el tiempo y en el espacio y sirven de soporte para la vegetación, una característica relevante pues de ella dependen las actividades agrícolas, fuente de alimento para la humanidad.

Los suelos se originan de manera natural por la combinación de cinco factores denominados "formadores de suelo" : roca, clima, organismos, relieve y tiempo.

(28) Leff, Enrique. Op. Cit. p.565.

De acuerdo con el biólogo especializado en edafología Francisco Bautista, el suelo es la base de todos los ecosistemas terrestres y para preservar el ambiente y la riqueza biótica es necesario estudiar los procesos que se presentan en ellos pues así se comprende mejor la dinámica de los ecosistemas.

Cabe mencionar que en el suelo se presentan varios procesos que atentan los daños de los contaminantes. Estudios comparativos entre contaminantes en la atmósfera, en el agua y en el suelo señalan que su tiempo de residencia son distintos y, por lo mismo con diferentes grados de impacto en los organismos. En el aire, por ejemplo, la residencia es relativamente corta, aunque su efecto tóxico es alto porque la ingestión por el hombre puede ser directa. En el agua, en cambio, el tiempo de residencia es mayor que en el aire y también su toxicidad es alta en razón de que el líquido es vital para muchos organismos.

El tiempo de residencia de los contaminantes en el suelo es mucho más espacioso pero puede desactivarse por diversas reacciones químicas, por ejemplo con oxidación. El peligro de toxicidad es lento, dado que para ser ingerido primero tiene que pasar por diversos estratos." Lo anterior según el reportaje "Suelos, base principal de los ecosistemas del mundo", publicado en el suplemento Ecológico de el diario La Jornada el 20 de junio de 1994.

Además se debe considerar que, la toxicidad de la contaminación de los suelos depende de la composición de los desechos, es decir, si no son degradables; o por el contrario, son biodegradables.

Los no degradables, son aquellos que no sufren la transform

ción de un cuerpo complejo en sustancias más simples efectuada por un organismo vivo; o lo hacen sólo muy lentamente en el medio natural. Este tipo de desechos agravan el problema, pues al no descomponerse por procesos naturales, se acumulan en el medio ambiente y expanden la contaminación en la zona, que puede durar décadas o incluso siglos. Ejemplo de estos son: llantas, plásticos, vidrios, metales, etc. Para controlar y disminuir los efectos de la contaminación, al agotarse la capacidad receptora de los sitios de disposición final, se cubren con material limoarcilloso (tepetate) y se crean sobre ellos áreas verdes.

En segundo lugar hay los contaminantes biodegradables, esta categoría incluye aquellas sustancias para las que existen mecanismos naturales de tratamiento de desechos. Surgen problemas con el tipo de contaminación degradable, cuando la aportación al medio excede de la capacidad de descomposición o dispersión.

CAPITULO IV

NECESIDAD DE CONOCER EL REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE LIMPIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

- 4.1.- Divulgación por parte del Departamento del Distrito Federal de las actividades en el servicio de limpia.
- 4.2.- Importancia de cumplir las disposiciones del presente reglamento.
- 4.3.- Propuestas para conocer el reglamento de limpia.
- 4.4.- Necesidad y conveniencia de crear una educación ecológica.

CAPITULO IV

NECESIDAD DE CONOCER EL REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE LIMPIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

"La ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento". Reza uno de los principios generales de Derecho, en el que se indica claramente que no importa si el administrado tiene un conocimiento pleno de las disposiciones vigentes de la legislación, más aún, tampoco interesa si el ciudadano tiene el ánimo de cumplir voluntariamente con esas disposiciones. Ambas situaciones no liberan al sujeto de su obligación de cumplir con lo establecido en la ley.

De la misma manera, en el caso que ahora nos ocupa, (conocer el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal), la ignorancia de su contenido, o de la existencia misma del Reglamento de Limpia, puede originar que la población trate de deshacerse de los desechos sólidos como se le ocurra o como se lo facilite, como por ejemplo: quemarlos o salir a tirarlos a medianoche en un terreno baldío o enfrente de la casa del vecino; en vez de entregarlos al personal del camión recolector.

Tal como se estudió con anterioridad, en caso de incumplimiento de lo ordenado en el Reglamento de Limpia se impone al infractor una sanción pecuniaria, además que debe corregir las irregularidades que hayan dado motivo a dicha sanción; pero se insiste, es posible que la no observancia de lo estipulado en el Reglamento se deba a la ignorancia de esas disposiciones y no por mero

capricho del infractor.

Es por eso que en este capítulo se pone énfasis en el conocimiento del Reglamento de Limpia por parte de los vecinos del Distrito Federal, para que al cumplir con las disposiciones que en él se establecen, el servicio de limpia se preste de manera eficiente y con esto se combata la contaminación; con lo que nuestro medio ambiente se verá protegido y beneficiado.

4.1. Divulgación por parte del Departamento del Distrito Federal de las actividades en el Servicio de Limpia.

Las actividades que desarrolla la autoridad administrativa, a través de la Dirección General de Servicios Urbanos al prestar el servicio de limpia se anotan en el artículo 11 del citado Reglamento.

De acuerdo con este artículo, "El servicio de limpia comprende: I.- El barrido de las vías públicas y áreas comunes; II.- La recolección de residuos sólidos; y III.- El diseño, instrumentación y operación de sistemas de almacenamiento, transporte, reúso, tratamiento y disposición final de dichos residuos."

De estas tres acciones, solamente en la segunda la población tiene una participación directa y conjunta con el personal que presta el servicio, pues los administrados deben acudir al lugar señalado por la Delegación donde para el camión recolector de residuos sólidos para depositar en él los desechos.

El divulgar, el dar a conocer a la población todas y cada

una de las actividades que se realizan al prestar el servicio de limpia tiene por objetivo el que los vecinos del Distrito Federal cumplan con las obligaciones que les corresponden y se abstengan de violar las prohibiciones que en él se consignan, y sirve además, para que los gobernados tomen conciencia del enorme esfuerzo que representa el mantener limpio el Distrito Federal y colaboren en esta difícil tarea.

Las formas previstas por el reglamento de referencia para dar a conocer parte de las acciones del servicio de limpia se señalan en el artículo 13, y estas son la "publicación en mamparas o cartelones colocados en los sitios destinados para la recolección de residuos sólidos y, en dos de los diarios de mayor circulación o a través de cualquier otro medio masivo de comunicación."

Pero, en la supuesta publicación por estos medios, sólo se da a conocer una pequeña parte de las acciones del servicio de limpia, que es la de recolección de residuos sólidos que deberá realizarse por lo menos tres veces a la semana; seguramente será porque exclusivamente en esta fase del servicio la población tiene una participación directa en el funcionamiento del sistema de limpia, cuando acude a depositar sus residuos sólidos al camión recolector.

Agravando la situación, se encuentra que en la realidad, las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal no dan cumplimiento a la publicación periódica de las fechas y horas fijadas para coleccionar los desechos sólidos por ninguno de los tres medios ya citados.

4.2. Importancia de cumplir las disposiciones del presente Reglamento.

El cumplimiento exacto y fiel de todas y cada una de las disposiciones que se establecen en este Reglamento deben ser observadas por las partes que en él se ven involucradas, tales como la población usuaria del servicio, la Dirección General de Servicios Urbanos que es la unidad administrativa encargada de diseñar y operar todo el sistema necesario para que funcione el servicio de limpia, las Delegaciones Políticas del Distrito Federal; y por terceras personas, como las uniones de pepenadores o los llamados inspectores honorarios.

Es importante que todas y cada una de las partes cumplan con sus respectivas obligaciones o atribuciones para que el servicio funcione correctamente, ya que todas las actividades que se desarrollan están articuladas de tal manera que si una de estas falla, se presentan deficiencias en todo el sistema.

Un ejemplo servirá para comprender mejor este problema. Cuando se agota la capacidad receptora de los sitios de disposición final y en ese momento no se encuentra disponible otro, ante esta situación, se podrían presentar dos opciones. La primera es depositar los residuos sólidos en cualquier lugar a cielo abierto; o suspender la recolección de desechos, hasta que se cuente con un nuevo sitio de disposición final. En el primer caso, se afecta a la población que vive cerca del tiradero a cielo abierto porque éstos no cuentan con las condiciones de seguridad e higiene con que deben estar equipados los sitios destinados a este fin. Ade-

más de que son altamente contaminantes del agua, aire y suelo, son insalubres y peligrosos; y por lo tanto están prohibidos por este Reglamento.

En el segundo caso, si se suspende la recolección de residuos sólidos, entonces los directamente afectados sería la población usuaria del servicio, que al no contar con la recolección de residuos sólidos, buscarían la forma de deshacerse de dichos residuos por medio de prácticas que dañan la ecología, causan contaminación, y además están prohibidas por este Reglamento, tales como: quemar los residuos y arrojarlos o abandonarlos en cualquier sitio no autorizado para ese efecto.

Como se pudo apreciar en el capítulo anterior, cuando se analizaron cada uno de los artículos del Reglamento de Limpia, las obligaciones de los habitantes del Distrito Federal, respecto a este ordenamiento legal, se reducen a barrer diariamente la banqueta del frente de sus viviendas, y mantener limpios los terrenos baldíos, comercios o espacios que ocupen los negocios de su propiedad; y en su caso, los propietarios de animales domésticos deben recoger los desechos fecales que arrojen sus animales en la vía pública; y a su vez, los conductores de vehículos destinados al transporte de materiales deben tomar las medidas necesarias para evitar que la carga se esparza en el trayecto que recorran.

De entre sus prohibiciones, se encuentran el arrojar o abandonar en sitios no autorizados residuos sólidos de cualquier espacio, así como quemarlos; y en general, todo acto u omisión que contribuya al desaseo de las vías públicas y áreas comunes, o que impida la prestación del servicio de limpia.

El cumplimiento, tanto de las obligaciones como de las prohibiciones, no debe significar un esfuerzo extraordinario para los habitantes del Distrito Federal, incluso, algunas de estas se pueden ubicar dentro de las normas sociales, como el barrer diariamente la banqueta, o el no arrojar o quemar basura en la vía pública. Aparte de que al cumplir con las disposiciones de este Reglamento, se beneficia la población misma, y por si fuera poco, este Reglamento sanciona pecuniariamente a quien infrinja sus disposiciones y lo obliga aún, a corregir las irregularidades que hayan dado motivo a dicha sanción.

Por parte de la Dirección General de Servicios Urbanos, que es la unidad administrativa responsable de diseñar y operar el servicio de limpia, se observa que si bien, presta el servicio de manera regular, este presenta algunas deficiencias y fallas en el sistema, por ejemplo, en la recolección y depósito final de los residuos sólidos, no se separan éstos en orgánicos e inorgánicos, como lo ordena el Reglamento; o, las unidades destinadas para la recolección de residuos sólidos son insuficientes, lo que ha provocado la aparición de camiones recolectores particulares, que a cambio de alguna cantidad de dinero recogen los desechos y los depositan en lugares no autorizados, situación que ha provocado un mayor deterioro de nuestro medio ambiente.

Cabe destacar que las deficiencias que presenta el servicio de limpia, se deben en parte a la insuficiencia en el presupuesto destinado a cubrir este servicio público, producto de la actual grave crisis económica.

4.3. Propuestas para conocer el Reglamento de Limpia.

Complementando las ideas anteriores, ahora se presentan algunas sugerencias que pueden servir para que la población del Distrito Federal sepa de la existencia del Reglamento de Limpia y conozca su contenido, y de esta manera, cumpla con sus obligaciones y se abstenga de violar las prohibiciones que en él se establecen.

No obstante que el artículo segundo transitorio de este Reglamento ordena que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación por ser de interés general, la mayoría de la población no lo conoce, pues no está acostumbrada a leer este diario en particular, por lo que se hace necesario, que además, se dé a conocer por medios más sencillos y de fácil acceso a los administrados, como sería su publicación como lo establece el artículo 13 del Reglamento: a través de mamparas o cartelones y en dos de los diarios de mayor circulación.

Pero la realidad demuestra que esta disposición no es acatada por la autoridad administrativa responsable, debido en parte al costo económico que esto representa, y también debido a la apatía y al enorme burocratismo existente, que impiden llevar a la práctica programas o acciones que benefician a la sociedad.

Si bien, el artículo 13 del Reglamento de Limpia limita la publicidad a dar a conocer sólo los días y horas en que debe recolectarse los residuos sólidos, es conveniente que por esos medios se haga popular el contenido íntegro del Reglamento, y sobre todo, que se cumpla con esa publicación.

Por su parte, los particulares también pueden participar en

la tarea de dar a conocer el contenido del Reglamento de Limpia.

Una posibilidad sería que como una labor social, los propietarios de medios masivos de comunicación como la prensa, radio y televisión publicaran o transmitieran en sus medios el texto integro, o en su defecto, el resumen de los artículos del Reglamento de Limpia.

Otra alternativa consistiría en que los fabricantes de refrescos, cervezas, "alimentos chatarra" como dulces, botanas, pastelitos, frituras de harina de trigo, y aún los de alimentos procesados; colaboren de la misma manera y permitan que en los envoltorios, cajas o envases de sus productos se imprima el texto de alguno de los artículos del Reglamento. Cabe señalar que en la actualidad, sólo los fabricantes de "alimentos chatarra" practican esta acción y en los envoltorios de sus productos incluyen textos como: "una ciudad limpia es una ciudad sana", "deposita la basura en su lugar", "protege la naturaleza", entre otros de idéntico sentido.

En estas dos últimas opciones, donde se propone la participación de la iniciativa privada, se requiere que estos empresarios tengan una real preocupación por conservar nuestro medio ambiente y deseen colaborar en la lucha contra la contaminación en las formas propuestas, o por cualquier otro medio.

Por su parte, y para estimular a los empresarios interesados en participar en comunicar el contenido del Reglamento de Limpia, la Hacienda pública podría contemplar descuentos en el pago de las contribuciones de esos empresarios.

4.4. Necesidad y conveniencia de crear una Educación Ecológica.

Una toma de conciencia en relación con el problema resulta indispensable para fincar un planteamiento de soluciones que sea eficaz. Uno de los principales recursos con que cuenta el mundo para enfrentar con posibilidades de éxito los problemas ambientales son los esfuerzos por educar en la materia y que deben darse en todos los niveles de la educación, sea esta pública o privada.

En ambos casos, a los estudiantes de todos los niveles, desde pre-escolar, primaria, secundaria, preparatoria, y aún en la licenciatura, debe impartirse una materia obligatoria y no optativa, que estudie, investigue y proponga soluciones tan eficaces como realistas para proteger el medio ambiente y la ecología; y a la vez, para emprender acciones que de acuerdo a las posibilidades reales de cada nivel escolar, sirvan para controlar la contaminación, que si no es posible eliminarla, al menos se disminuya.

Esta nueva materia debe tener autonomía, y aún teniendo vínculo directo e irrompible con las tradicionales "Ciencias Naturales", "Biología", o la "Medicina", debe gozar de independencia y enfocarse exclusivamente a los temas centrales de la preservación, mejoramiento, destrucción y contaminación del medio ambiente, tales como: manejo, tratamiento y aprovechamiento de los residuos sólidos, ecología y manejo de recursos vegetales, ecología y manejo de la fauna, efectos de los contaminantes atmosféricos sobre la salud, protección y contaminación del agua, protección y contaminación del aire, protección y contaminación del suelo, ma

nejo y uso racional de los recursos naturales no renovables, legislación ecológica, erosión de los campos de cultivo causada por el uso excesivo de plaguicidas y fertilizantes, causas y consecuencias de la destrucción de la capa de ozono, ahorro en el consumo de energía y de combustibles para disminuir la emisión de contaminantes a la atmósfera, importancia de las campañas de reforestación; entre otros temas afines.

Partiendo de razonamientos sencillos y lógicos, es posible despertar y sembrar el interés por conocer, primeramente, y después por conservar el medio ambiente en niños de corta edad. Por ejemplo, darles a conocer en términos comunes de donde sale todo lo que termina en la basura. Una gran parte de la basura que se genera es papel y para producirlo es necesario talar árboles, que la mayoría de las veces no son reemplazados por nuevos retoños.

El plástico se fabrica a partir del petróleo y éste es un recurso no renovable, es decir, cuando se agote no podrá obtenerse más. El vidrio se obtiene de algunos minerales que tampoco son renovables. El aluminio y otros metales se encuentran igualmente de manera limitada en nuestro planeta. Debido a estas limitaciones, es necesario hacer un mejor uso y manejo de estos recursos.

Entonces, la basura no es solamente el envase o el empaque que ya no nos sirve o no nos gusta. Detrás de éstos se encuentran nuestros recursos naturales no renovables necesarios para su fabricación.

Como la adquisición y el arraigo de una cultura o de una educación no se da de manera automática o espontánea, es recomendable que la educación que ahora se propone sea impartida desde los

primeros niveles de enseñanza.

Seguramente, pasarán varios años, incluso décadas para que esta semilla germine, crezca y florezca, pero también se puede afirmar que dará abundantes frutos de que gozará toda la sociedad.

El camino es largo, pero algún día debe iniciarse su marcha, y es mejor que sea en la mayor brevedad, antes de que mañana sea demasiado tarde.

De hecho, en el Distrito Federal ya se han dado los primeros pasos y en el tercer grado de la enseñanza secundaria, se incluye la materia titulada "Educación Ambiental".

En el nivel de educación media superior, es importante la labor que realiza la Universidad Nacional en la impartición de conferencias de diversos temas en ecología, que con el título: "¿Tienes un minuto... para reflexionar sobre tu medio ambiente?", son presentadas en todos los planteles del Colegio de Ciencias y Humanidades, y también en los de la Escuela Nacional Preparatoria. Estas conferencias fueron expuestas de noviembre de 1994 a marzo de 1995.

En los estudios de nivel licenciatura, la formación ecológica se ofrece mediante cátedras aisladas que compiten con las viejas asignaturas en la concesión de créditos académicos, o en especializaciones terminales de las carreras. Por medio de estas cátedras se ofrece al futuro profesionalista nociones de protección del medio ambiente, relacionadas con la carrera que cursa. Los casos típicos son los de las carreras de Arquitectura, Medicina, Ingeniería Civil, Biología, entre otras.

Analizando ahora la nuestra, la de Derecho, y particularmente

en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Aragón, se descubre que en fecha reciente el programa de estudios de esta carrera fue revisado y aumentado en sus asignaturas y en su duración, a raíz del cual, el H. Consejo Técnico de esta Escuela aprobó el programa de la asignatura "Derecho Ecológico" que se impartirá en el séptimo semestre de manera obligatoria; quedando pendiente su enseñanza y aplicación sólo hasta que el H. Consejo Universitario también apruebe dicho programa.

El objetivo general del curso es explicar los conceptos fundamentales del Derecho Ecológico, su naturaleza, funciones específicas, fundamento legal y la protección del medio ambiente, a fin de vincularlo con la legislación nacional e internacional, asimismo establecer la relación entre el hombre y el medio ambiente.

Por último, es digno de mencionar que la Universidad Nacional Autónoma de México, comprometida siempre con la realidad que vive México aceptó el reto que representa la conservación de nuestro medio ambiente.

Así, el 15 de noviembre de 1991 el rector de la Universidad Nacional, Doctor José Srukhán Kermez instaló el Programa Universitario de Medio Ambiente (P.U.M.A.) en la Sala del Consejo Técnico de la Coordinación de Investigación Científica. La coordinación del mismo se le encomendó al Doctor Octavio Rivero Serrano, quedando jerárquicamente como otros Programas Universitarios dentro de la Coordinación de la Investigación Científica.

La idea de este Programa es reforzar el estudio integral de este tema en la U.N.A.M., al unir por primera vez los esfuerzos de los investigadores de las distintas áreas en un Programa que

como otros existentes en la Universidad, tienen como objetivos ayudar a una planeación integral con relación al tema.

El Programa pretende ser un lazo de unión entre los investigadores de estas áreas y entre ellos y los funcionarios y académicos del sector público y privado.

Procura contactar a los investigadores universitarios con los problemas del medio ambiente y la sociedad para promover planteamientos científicos que permitan soluciones a corto y largo plazo.

Este, como otros Programas Universitarios, tiene además funciones de gestión, de vínculo, de apoyo y de optimización en el uso de los recursos destinados a este fin por la Universidad y labora en las tres áreas que la definen: Investigación, Docencia y Extensión de los conocimientos de la Universidad a otros sectores de la sociedad.

CONCLUSIONES

Primera.- El Reglamento por el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, materia central del presente proyecto de investigación, fue expedido legalmente por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; en virtud de la facultad que le confiere la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal.

Segunda.- Cumple con la Garantía de Seguridad Jurídica consagrada en el artículo 21 de la misma Constitución, al establecer la multa como única sanción aplicable en caso de infracción al mismo.

Tercera.- El servicio de limpia tiene por objetivo dar el mejor manejo posible a los residuos sólidos, lo que se traduce no sólo en una buena imagen de la ciudad, sino también, en el control y disminución de la contaminación que estos residuos causan si no se les trata adecuadamente.

Cuarta.- La hipótesis que se planteó al inicio de la investigación se confirma, es decir, aún cuando existe el Reglamento, el servicio de limpia en el Distrito Federal es deficiente.

Quinta.- El problema de la limpieza de la ciudad es muy amplio y complejo, por lo que no puede afirmarse que éste se debe exclusivamente a la existencia, o, a la carencia de un reglamento

que regule ese servicio público.

Sexta.- Los factores que contribuyen a dificultar la prestación del servicio de limpia, o que este resulte insatisfactorio son de diversa índole, como: desconocimiento de la población del Reglamento, falta de conciencia y voluntad de cooperar, una gigantesca concentración poblacional en el Distrito Federal con un elevado porcentaje de crecimiento demográfico que aumenta la producción de residuos sólidos, el presupuesto que el Gobierno destina a cubrir este servicio público resulta insuficiente, la ausencia de una educación ecológica, incumplimiento de algunas de las disposiciones del Reglamento por parte de la autoridad administrativa misma; principalmente.

Séptima.- La consecuencia de que los residuos sólidos no sean recolectados, tratados y depositados por el sistema del servicio de limpia, es la contaminación del medio ambiente, ya que en caso contrario, la población trata de deshacerse de los residuos por los medios más cómodos, siendo los más usuales el tirarlos en la vía pública o quemarlos.

Octava.- La mejor opción para solucionar el problema de la limpieza en el Distrito Federal, es la de crear conciencia en la población a través de una educación ambiental. Una educación de este tipo se vuelve necesaria; toda vez que sólo la educación ha demostrado a través del tiempo ser el medio ideal y seguro para transformar y evolucionar las sociedades, acabar con falsas creen

cias, popularizar el conocimiento de las ciencias, encontrar soluciones a los problemas y retos que se presentan en la vida cotidiana. De esta manera, con una educación ecológica se pretende despertar el interés y la preocupación por el conocimiento de las causas, consecuencias y prevención de la contaminación del medio ambiente causada por desechos sólidos; así como de cualquier otro tema relacionado con la Ecología y su conservación. Seguramente, de poco servirán todos los programas que se diseñen para combatir cualquier tipo de contaminación, si la población no coopera con ellos por falta de educación al respecto.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1989. 955p.
- ARANA, Federico. Ecología para Principiantes. Editorial Trillas. México 1982. 138p.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 22a. edición. Editorial Porrúa. México 1989. 772p.
- CARMONA LARA, María del Carmen. Derecho Ecológico. México 1991. Editorial U.N.A.M.-I.I.J. 62p.
- CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales. 2a. edición. Editorial U.N.A.M. México 1983. 479p.
- DIAZ, Luis Miguel. Responsabilidad del Estado y Contaminación. Editorial Porrúa. México 1982. 163p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 28a. edición. Editorial Porrúa. México 1989. 506p.
- FUNDACION FIEDRICH EBERT, Representación en México. Desarrollo y Medio Ambiente en México, Diagnóstico 1990. Editorial Fundación Universo Veintiuno. 165p.
- LEFF, Enrique. (coordinador). Medio Ambiente y Desarrollo en México, Vol. II. Editorial Miguel Angel Porrúa-U.N.A.M.-C.I.T.H. México 1990. 766p.
- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 3a. edición. Editorial Porrúa. México 1983. 447p.
- ODUM, Eugene P. Ecología. 3a. edición. Editorial Interamericana. México 1987. 637p.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 2a. edición. Editorial Porrúa. México 1967.
- PENICHE BOLIO, Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. 8a. edición. Editorial Porrúa. México 1986. 232p.

- SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo, Tomo I y II. 13a. edición. Editorial Porrúa. México 1985.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28a. edición. Editorial Porrúa. México 1994. 653p.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. 3a. edición. Editada por D.D.F.-I.I.J.-U.N.A.M. México 1992. 660p.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 9a. edición. Editorial Porrúa. México 1994. 673p.
- Código Fiscal de la Federación. 3a. edición. Editorial Tax. Mexico 1991.
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. 14a. edición. Editorial Porrúa. México 1994. 283p.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior. 14a. edición. Editorial Porrúa. México 1993. 765p.
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y Reglamento para su Gobierno interior. 4a. edición. Editorial Porrúa. México 1991.
- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. Mexico 1994.
- Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 27 de Julio de 1989. México.

HENEROGRAFIA

- BALLINAS, Víctor. "Concesiona el D.D.F. a pepenadores dos plantas procesadoras de basura". La Jornada. México D.F. 23 de Agosto de 1994. p.40.